



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 855

Bogotá, D. C., Martes, 26 de julio de 2022

EDICIÓN DE 60 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 002 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el Cannabis de uso adulto.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 002 de 2022

"Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el Cannabis de uso adulto".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. El artículo 49 de la Constitución Política quedará así:

ARTÍCULO 49o. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman sustancias estupefacientes o psicotrópicas. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará para el uso por parte de mayores de edad del cannabis y sus derivados. Tampoco aplicará para la destinación científica de estas sustancias, siempre y cuando se cuente con las licencias otorgadas por la autoridad competente. La Ley

podrá restringir el porte y consumo del cannabis y sus derivados en espacios públicos, zonas comunes y entornos escolares, entre otros.

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para **garantizar su tratamiento; y así** fortalecerá en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y **sus efectos nocivos** en favor de la recuperación de los enfermos dependientes o adictos.

Las entidades integrantes del Sistema Integral de Seguridad Social y sus prestadores garantizarán la aplicación de lo establecido en este artículo.

ARTÍCULO 2 TRANSITORIO. El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación del presente Acto Legislativo, para formular, divulgar e implementar una política pública estricta en torno a la prevención y atención del consumo del cannabis, dicha política debe estar acompañada con una estrategia educativa nacional integral que tenga como objetivo la prevención del consumo.

ARTÍCULO 3. VIGENCIA. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación. El artículo 1 entrará en vigencia doce (12) meses después de la promulgación de este acto legislativo.


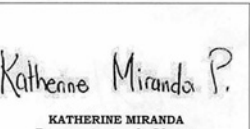
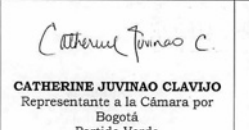
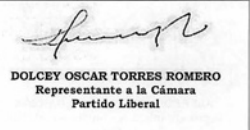

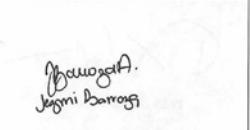
Cordialmente,

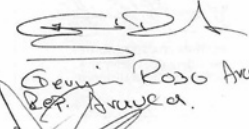
JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Liberal Colombiano

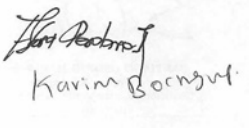
 ALEJANDRO VEGA PÉREZ Senador de la República Partido Liberal Colombiano	 JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido de la U
 JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Representante a la Cámara por Córdoba Partido Liberal Colombiano	 JULIÁN PEINADO RAMÍREZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
 ALEJANDRO CARLOS CHACÓN C. Senador de la República Partido Liberal	 MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara por Bogotá


 MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Senadora de la República Coalición Pacto Histórico	 JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL Representante a la Cámara Partido Dignidad
 INTI RAÚL ASPRILLA Senador de la República Partido Verde	 MARÍA FERNANDA CARRASCAL R. Representante a la Cámara Coalición Pacto Histórico
 ALEXANDER LÓPEZ MAYA Senador de la República Polo Democrático Alternativo	 GABRIEL BECERRA Representante a la Cámara Unión Patriótica-Coalición Pacto Histórico
 OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA Senador de la República Partido Comunes	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes

 WILSON ARIAS CASTILLO Senador de la República Coalición Pacto Histórico	 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico
 ALFREDO MONDRAGON GARZÓN Representante a la Cámara por el Valle del Cauca	 ROY BARRERAS Senador de la República Coalición Pacto Histórico
 IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República Coalición Pacto Histórico	 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes
 SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico	 ESMERALDA HERNÁNDEZ Senadora de la República Coalición Pacto Histórico

 MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara Pacto Histórico-Allianza Verde	 KATHERINE MIRANDA Representante a la Cámara
 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Verde	 DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO Representante a la Cámara Partido Liberal
 DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara por Antioquia	 Jeyni Barrera


Devin Roso Arce
Rep. Arauca


Karim Borrero


Gilma Díaz

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de Julio del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley _____ Acto Legislativo X

No. 002 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HE Juan Carlos Lozada
HE Alejandro Vega, HE Julián López, HE Andrés Calle
HE Jaime Rodríguez y otros HE PP y H.S.

[Firma]
SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

La presente exposición de motivos está compuesta por doce (12) apartes:

CONTENIDO.

1. Antecedentes del Proyecto.
2. Objeto del Proyecto de Acto Legislativo.
3. Problema a resolver.
4. Antecedentes.
 - 4.1 Antecedentes Jurídicos y normativos sobre la materia en Colombia.
 - 4.2 Postura actual frente al uso del cannabis a nivel internacional.
 - 4.2.1 Impacto económico de la regulación en el caso internacional.
5. Impacto Económico de la Industria del Cannabis Medicinal en Colombia.
6. Regulación de estupefacientes en Colombia: análisis constitucional y legal.
 - 6.1 Prohibición vs. Derechos fundamentales.
 - 6.1.1 Derecho al libre desarrollo de la personalidad.
 - 6.1.2 Derecho a la igualdad.
 - 6.1.3 Derecho a la salud.
 - 6.2 Análisis constitucional de la regulación actual frente al porte y consumo de estupefacientes.
 - 6.2.1 Afectación del derecho a la salud por el consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas.
 - 6.2.1.1 Frente al daño al consumidor.
 - 6.2.1.2 Frente a la probabilidad de desarrollar trastornos asociados al consumo.
 - 6.2.1.3 Frente al aumento del consumo por regulación.
 - 6.2.1.4 Frente al aumento de violencia por consumo de cannabis.
 - 6.2.2 Regularización exclusiva del cannabis.
 - 6.2.3 Juicio integrado de igualdad.
7. Análisis de la afectividad de la política de criminalización del porte y consumo de drogas.
8. Cuadro comparativo Constitución.
9. Conclusiones.
10. Competencia del Congreso.
 - 10.1. Constitucional.
 - 10.2. Legal.
11. Conflictos de Interés.
12. Referencias.

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

El 15 de agosto de 2019 fue radicado por los H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. Juan Fernando Reyes Kuri, H.R. César Augusto Lorduy Maldonado, H.R. Andrés David Calle Aguas, H.R. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.R. Katherine Miranda Peña, H.R. Juanita María Goebertus Estrada, H.R. Alejandro Alberto Vega Pérez, H.R. Ciro Fernández Núñez, H.R. Harry Giovanni González García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Mauricio Andrés Toro Orjuela, H.R. Catalina Ortiz Lalinde, H.R. Jairo Humberto Cristo Correa, H.R. Fabio Fernando Arroyave Rivas, H.R. Inti Raúl Asprilla Reyes y otros el Proyecto de Acto Legislativo No. 172 de 2019C "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE REGULARIZA EL USO RECREATIVO DEL CANNABIS".

El 24 de septiembre de 2019 el proyecto fue puesto en consideración de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y fue aprobado su informe de Ponencia de Primer Debate. El Proyecto de Acto Legislativo continuó su tránsito hacia la Plenaria de la Cámara de Representantes, en donde, si bien se radicó Ponencia Positiva para Segundo Debate, el Proyecto debió ser archivado en razón a que se agotaron los tiempos legislativos necesarios para continuar su trámite, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 224 y 225 de la Ley 5ta de 1992.

El 20 de julio de 2020 se presentó nuevamente el proyecto, esta vez suscrito por los H.R. Juan Carlos Lozada, H.R. Juan Fernando Reyes Kuri, H.R. Mauricio Toro, H.R. Andrés Calle Aguas, H.R. Alejandro Vega, H.R. Carlos Ardila Espinosa, H.R. Alejandro Carlos Chacón, H.R. Julián Peinado, H.R. Harry Giovanni González, H.R. Fabio Fernando Arroyave, H.R. German Navas Talero, H.R. Juanita Goebertus, H.R. Katherine Miranda Peña, H.R. Catalina Ortiz, H.R. José Daniel López, H.R. Cesar Augusto Lorduy, H.R. Alfredo Rafael Deluque, H.R. Inti Raúl Asprilla y H.R. Ángel María Gaitán, bajo en nombre Proyecto de Acto Legislativo No. 006 de 2020C "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE REGULARIZA EL USO RECREATIVO DEL CANNABIS".

El 15 de septiembre de 2020 el proyecto fue puesto en consideración en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, donde fue aprobado. El 03 de noviembre de 2020 tuvo lugar el segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo ante la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, en donde se archivó por no alcanzar las mayorías necesarias para su aprobación.

El 20 de julio de 2021 se presentó el proyecto una vez más, suscrito por los H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. Juan Fernando Reyes Kuri, H.R. Mauricio Andrés Toro Orjuela, H.R. Rodrigo Arturo Rojas Lara, H.R. José Daniel López Jiméneez, H.R. Jorge Enrique Benedetti Martelo, H.R. Juanita María Goebertus Estrada, H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa, H.R. Jhon Arley Murillo Benitez, H.R. Faber Alberto Muñoz Cerón, H.R. Katherine Miranda Peña, H.R. Carlos Germán Navas Talero, H.R. Ángel María Gaitán Pulido, H.R. Harry Giovanni González García, H.R. Catalina Ortiz Lalinde, H.R. María José Pizarro Rodríguez, H.R. Henry Fernando Correa Herrera, H.R. Andrés David Calle Aguas, H.R. Julián Peinado Ramirez, H.R. Elizabeth Jay-Pang Diaz, H.R. Inti Raúl Asprilla Reyes, H.R. Jairo Reinaldo Cala

Suárez, H.R. Alejandro Alberto Vega Pérez, H.R. Luis Alberto Albán Urbano, H.R. Gabriel Santos García, H.R. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.R. Alejandro Carlos Chacón Camargo, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Álvaro Henry Moncedero Rivera, H.R. Teresa De Jesús Enríquez Rosero, H.R. Luciano Grisales Londoño, H.R. César Augusto Lorduy Maldonado y los H.S. Juan Luis Castro Córdoba, H.S. Horacio José Serpa Moncada.

El 18 de agosto de 2021 el proyecto de acto legislativo fue puesto en consideración de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, siendo aprobado el día 24 de agosto de 2021. Por lo cual continuó su trámite en la Plenaria de la Cámara de Representantes, donde fue puesto en consideración el día 17 de noviembre de 2021, oportunidad en la que se archivó por no alcanzar las mayorías necesarias para su aprobación.

Por esta razón, se pone a consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de Acto Legislativo, ajustado con las modificaciones pertinentes, que surgieron durante su tránsito en la Cámara de Representantes.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene como objeto permitir la regularización del uso del cannabis por parte de mayores de edad, así como la unificación de la normativa actual respecto a la utilización del cannabis para uso científico, siempre y cuando se cumplan los requerimientos establecidos. Lo anterior con la finalidad de reconocer y garantizar los derechos fundamentales a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad, unificar las referencias constitucionales, legales y jurisprudenciales sobre la materia y plantear una estrategia distinta para combatir el tráfico ilegal de cannabis, como táctica para reducir la violencia en el país.

3. PROBLEMA A RESOLVER.

En Colombia, a partir de la modificación del artículo 49 Constitucional por el Acto Legislativo 02 de 2009¹, está prohibido el porte y consumo de cualquier tipo de sustancia estupefaciente o psicotrópica (hojas de coca, cocaína, opio, dihidromorfina, heroína, metadona, morfina, cannabis y su resina y los extractos y tinturas de cannabis, amapola, droga sintética, nitrato de amilo popper, ketamina, GHB, entre otras), salvo prescripción médica. Prohibición que fue incluida bajo el argumento de proteger la salud pública de los colombianos.

Este listado incluye el THC CANNABIS, sustancia de reconocidos efectos terapéuticos de tipo anestésico, anticonvulsivante, anti glaucomatoso y anti asmático, que además sirve para uso en el tratamiento del glaucoma, del asma

¹ Por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política.

desarrollo de la personalidad.⁷⁷

- Artículo 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.
7. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Consumir **bebidas—alcohólicas, sustancias psicoactivas—** o prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio público, excepto en las actividades autorizadas por la autoridad competente.

“Con respecto al segundo problema jurídico, referente al artículo 140 (numeral 7), la Corte consideró que la prohibición impuesta por el Código Nacional de Policía y Convivencia, objeto de la acción de inconstitucionalidad, tampoco es razonable constitucionalmente. Al igual que en el problema anterior, se advierte que el fin que se busca con la norma es imperioso (el cuidado y la integridad del espacio público). Pero en este caso ni siquiera se muestra por qué se considera que el medio es adecuado para alcanzar el fin buscado. No se advierte, ni se dan elementos de juicio que permitan establecer una relación clara de causalidad entre el consumo de las bebidas y las sustancias psicoactivas, en general, y la destrucción o irrespeto a la integridad del espacio público. En cualquier caso, los eventos en los que el consumo de las sustancias referidas podría llevar a destruir o afectar el espacio público, debe ser objeto de prevención y corrección por parte de la Policía, usando otros medios que el propio Código de Policía contempla y faculta.”⁷⁸

Argumentos que se enmarcan en la ya enunciada línea jurisprudencial que identifica estos asuntos como propios de la órbita del individuo.

El consejo de Estado a su vez, en sentencia del 30 de abril de 2020, dentro del proceso de nulidad del Decreto 1844 de 2018 *“Por medio del cual se adiciona el capítulo 9º del título 8º de la parte 2ª del libro 2º del Decreto 1070 de 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”, para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas”*, determinó que el decreto es válido condicionado, en el entendido que:

1. *“El acto demandado reglamenta el CNSCC respecto de los verbos de porte, tenencia y posesión de SPA, cuando esa conducta traspasa la esfera íntima del consumidor dado que se relaciona: i) con la comercialización y/o distribución de SPA, o ii) porque afecta los derechos de terceros y/o colectivos.*
2. *Los miembros de la Policía Nacional harán uso del proceso verbal inmediato al que hace referencia la norma acusada únicamente cuando se requiera verificar que la dosis personal está siendo utilizada para fines distintos al*

⁷⁷ *Ibidem.*
⁷⁸ *Ibidem.*

consumo de quien la tiene en su poder, ante la existencia de evidencias en torno a que se está atentando contra los derechos de terceros o de la colectividad.

3. *Conforme con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-253 de 2019, los comportamientos previstos por los artículos 33 (literal c, numeral 2º) y 140 (numeral 7º) de la ley 1801, únicamente podrán ser corregidos por la Policía Nacional cuando las autoridades competentes fijen, “dentro de los límites que impone el orden constitucional” y de manera “razonable y proporcionada”, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en virtud de las cuales el acto de consumo de estupefacientes afecta el orden público.”⁷⁹*

Esto nos lleva a concluir que en Colombia ha existido una pugna en lo que respecta al consumo de sustancias psicoactivas. Por un lado, el Gobierno ha sostenido y defendido una aproximación prohibicionista al tema, la cual se ha visto materializada en el Acto Legislativo 02 de 2009, el Código Nacional de Policía y el Decreto 1844 de 2018. Postura que se contraponen las posiciones reivindicatorias de las libertades individuales que han asumido las altas cortes. Los tribunales en Colombia han optado por adoptar una aproximación al consumo de drogas más humana, garantista y eficaz, llegando a permitir la dosis mínima, la dosis de aprovisionamiento y el derecho al libre consumo. Esto, en defensa de los derechos fundamentales que han venido siendo vulnerados por las medidas adoptadas desde el ejecutivo.

Consecuencia de lo anterior, en la actualidad no exista certeza sobre los límites constitucionales, legales y jurisprudenciales en la materia, por lo cual es pertinente adoptar una única posición estatal. Para el efecto, se procederá a realizar un análisis de derecho comparado sobre la regulación del cannabis en otros países, así como de los efectos que se han derivado de la prohibición actual. Finalmente, se retomará el estudio constitucional y legal sobre la materia para justificar este proyecto de Acto Legislativo.

4.2 POSTURA ACTUAL FRENTE AL USO DEL CANNABIS A NIVEL INTERNACIONAL.

Son muchos los países que poco a poco han venido realizando una transición hacia la regularización del cannabis tanto de uso adulto como de uso medicinal y científico. Países como Uruguay, Holanda, Canadá, 18 estados de Estados Unidos y recientemente México, han enarbolado las banderas de la regularización del cannabis como pioneros, en donde se puede encontrar un mercado legal con controles eficaces y eficientes.

Uruguay, el Estado de Colorado y Canadá han sido ejemplo en la regulación de disposiciones sobre enfoque, objetivos, autoridades de control, producción, distribución, establecimientos para el consumo, edad mínima, registro, publicidad, fiscalidad, prevención y destinación de los recursos producidos por el nuevo

⁷⁹ *Semanario Real 2018-00387-00 y 2018-00399-00 del 30 de abril de 2020, Consejo de Estado.*

mercado legal, como se muestra a continuación¹⁰:

Tabla 1. Aspectos modificados en Uruguay, Colorado (Estados Unidos) y Canadá

URUGUAY	COLORADO – EEUU	CANADÁ
Enfoque		
Salud pública. Control estatal. Desmercantilización del cannabis.	Salud y seguridad pública. Eficiencia y libertad individual. Recaudación. Libre mercado.	Enfoque salud pública. Seguridad en la práctica. Libre mercado.
Objetivos		
Proteger a los habitantes del comercio ilegal y el narcotráfico. Atacar consecuencias sanitarias, sociales y económicas del uso problemático de sustancias psicoactivas. Reducir la incidencia del narcotráfico y del crimen organizado.	Enmienda 64: Uso eficiente de los recursos para la aplicación de la ley. Aumento de ingresos para fines públicos. Libertad individual. Principio rector gobierno Colorado: crear un entorno normativo y de aplicación de la ley robusto que proteja la seguridad pública y evite el desvío de marihuana de venta al por menor a personas menores de 21 años o de fuera del estado de Colorado.	Protección de la salud. Luchar contra el crimen organizado.
Entidad que regula		
Instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA). Ministerio de Salud Pública.	Marijuana Enforcement Division/ División de Aplicación de la Ley sobre Marihuana. Departamento de Hacienda.	Access to Cannabis for Medical Purposes Regulations (ACMPR) del Ministerio de Salud Canadiense (Health Canada).
Distribución		
Sector público y privado. Farmacias. Clubes de cannabis.	Sector privado. Locales comerciales con licencia de dispensación de cannabis medicinal hasta jul.2014. Después licencia medicinal y/o comercial.	Sector privado. Locales comerciales con licencia. Experimentos con clubes de cannabis.
Establecimientos de venta		

¹⁰ Esta comparación se basa en la regulación y normatividad de acuerdo a investigaciones publicadas por la Fundación, Renesse y por la Organización de los Estados Americanos (OEA), en específico por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD) que se encarga del análisis de los procesos regulatorios frente al cannabis y el problema de drogas en las Américas.

Farmacias acreditadas en el registro del IRCCA. Clubes de cannabis registrados en el IRCCA.	Establecimientos con autorización	Clubes de Cannabis. Establecimientos con licencias autorizadas.
Edad permitida		
18 años	21 años	18 a 21 años según la provincia
Registro		
Registro de cultivos en el IRCCA (Datos de carácter sensible). Registro de personas usuarias y de integrantes de clubes de vendedor y comprador.	No se permite según la ley, pero están obligados a instalar cámaras usuarias y de integrantes de clubes de vendedor y comprador.	Registro de usuarios de clubes de cannabis medicinal.
Publicidad		
Prohibida	Regulada	Prohibida
Fiscalidad		
Precio de licencia + 20% IVA en suspenso (no se traslada al precio final de venta al público).	Impuestos municipales (variables) Impuestos indirectos (Excise taxes): 15% IVA especial (Sales tax): 10% IVA estatal: 2,9%	Existen dos tipos de impuestos: - Nacional. Se implementa un impuesto consistente en el pago de 1 dólar canadiense por gramo o del 10% del precio de venta final, dependiendo de cuál sea el más elevado. - Provincial. Se implementa el impuesto de venta de cualquier producto que varía entre el 13 y el 15%.
Destinación de recursos recaudados		
Sistema educativo y Sistema de salud.	Impuestos indirectos. Primeros 40 millones van a Fondo para la construcción de escuelas. Después de los 40 millones se destinan a Fondo de Efectivo de Marihuana (Marihuana Cash Fund).	No se ha establecido destinación específica.
Prevención		

Disciplina obligatoria en el Sistema Nacional de Educación Pública.	Integrada en los programas de prevención de alcohol, tabaco, drogas ilegalizadas y otras sustancias.	Programas dirigidos por el Ministerio de Salud canadiense en la prevención y uso responsable de las sustancias psicoactivas.
---	--	--

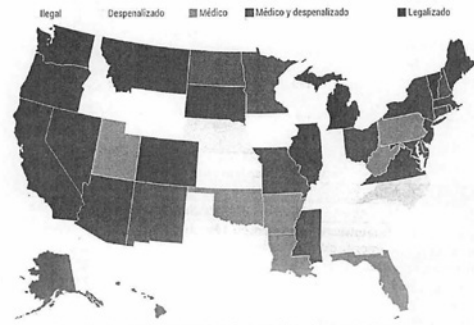
Tabla 2. Medidas implementadas

URUGUAY	COLORADO - EEUU
Regulación ley.	Regulación de delitos cannabis
Puesta en marcha de Sistemas de monitoreo y evaluación de la implementación de la ley	Regulación de establecimientos
Formación fuerzas seguridad aduanas	Regulación de impuestos
Creación programa de capacitación especializada en política de drogas y carrera especializada en políticas de drogas.	Regulación de penas por conducir bajo efectos cannabis
Ensayo clínico uso cannabis para deshabituación pasta base	Regulación de Estudios sobre efectos cannabis en la salud y sobre acciones y gastos de represión.

Por otra parte, las elecciones de 2020 en Estados Unidos le dieron una victoria al cannabis de uso adulto. Arizona, Montana, Nueva Jersey y Dakota del Sur ahora hacen parte de los estados que aprobaron el consumo de cannabis para adultos.¹¹ Así mismo, el 31 de marzo del 2021, el estado de Nueva York legalizó el consumo de cannabis de uso adulto, convirtiéndose en el decimosexto estado que regula su consumo.

¹¹ <https://enespanol.cnn.com/2020/11/06/la-marihuana-recreativa-legal-tuvo-una-gran-victoria-durante-las-elecciones/>

Gráfico 1. Industria del cannabis en Estados Unidos



Fuente: Marijuana Policy Project, gráfico desarrollado por Vox

En particular, la compañía de análisis e investigación de mercado que se especializa en la industria del cannabis, Brightfield Group, proyecta que, con los nuevos Estados que aprobaron el uso adulto de cannabis y las recientes incorporaciones como lo es el estado de Nueva York, Estados Unidos alcanzará los 45.000 millones de dólares en ventas para 2025.¹²

El caso de México es particular, desde el 28 de junio del 2021 la ley no prohíbe el consumo de cannabis. Precisamente, la Suprema Corte emitió una declaratoria general de inconstitucionalidad sobre la norma que prohíbe el uso adulto de cannabis, anunciando la inexistencia de riesgos colectivos para la salud. Esto a modo comparativo con el resto de las drogas legales, como lo es el alcohol y el tabaco. Así las cosas, se podría interpretar que México es el segundo país de América Latina en aprobar el uso adulto de cannabis y su producción para consumo personal. En consecuencia, el paso a seguir es el desarrollo integral de la regulación del cannabis.

Gráfico 2. Legislación sobre el uso del cannabis en América

¹² Hemp CBD Market, Brightfield Group, 2021. Recuperado de: <https://enespanol.cnn.com/2020/11/06/la-marihuana-recreativa-legal-tuvo-una-gran-victoria-durante-las-elecciones/>



Fuente: CNEE.¹³

Con lo anterior, se evidencia que al menos siete países en América Latina han aprobado el cannabis con fines medicinales y únicamente dos, México y Uruguay, lo han legalizado con fines de uso adulto.

4.2.1 IMPACTO ECONÓMICO DE LA REGULACIÓN EN EL CASO INTERNACIONAL.

Diferentes aspectos económicos muestran que la regulación del uso adulto del cannabis es un gran incentivo para fortalecer la economía. Si pensamos en impuestos al consumo, estamos mirando una fuente de financiación que puede ser usada para programas sociales de salud y prevención del abuso de sustancias. Además, con la regulación se están generando empleos en el marco de la legalidad e impulsando la economía, lo cual repercute favorablemente en la lucha para terminar con el mercado negro e ilegal, aliviar el sistema carcelario y judicial y, convertir este flagelo en una política encaminada al desarrollo sostenible del país.

¹³ <https://enespanol.cnn.com/2021/06/29/marihuana-legal-paises-america-latina-cannabis-legal-otro/>

Así como el alcohol y el tabaco están regulados y están gravados con impuestos, los impuestos al consumo del cannabis pueden ser una fuente de financiación para programas sociales, de salud y de prevención de abuso de sustancias.

Este mercado en el mundo sigue generando ingresos y creciendo de manera exponencial, según Euromonitor International¹⁴ el mercado legal de cannabis medicinal del mundo, estimado en 12.000 millones de dólares en 2018, llegará a 166.000 millones de dólares en 2025.

De otra parte, los profundos avances en la legislación de distintos países para aprobar su uso medicinal han generado un aumento considerable, pasando de 1,4 toneladas (ton) para el año 2000 a 406,1 ton en 2017 (JIFE, 2018).¹⁵

En Estados Unidos la marihuana es legal en los estados de Washington, Oregon, Nevada, California, Alaska, Colorado, Illinois, Michigan, Vermont, Arizona, Nuevo México, Dakota del Sur, Virginia, Nueva York, Nueva Jersey, Connecticut, Massachusetts, Maine y Montana¹⁶. En los Estados de Colorado, Washington, Oregon y Alaska, hoy los ingresos por los impuestos en este tema se encuentran por encima de los valores que habían estimado. Como lo muestra el reporte del Drug Policy Alliance (Alianza para Políticas de Drogas) de 2018¹⁷, los impuestos recaudados por las ventas de marihuana:

- En Washington generaron ingresos por USD \$315 millones en el año fiscal 2016-2017.
- En Colorado las ventas generaron USD \$600 millones desde 2014.
- En Oregon, se recaudaron en el periodo fiscal 2016-2017 USD \$70 millones, el doble de lo presupuestado inicialmente.

Así mismo, de acuerdo con el Departamento de Impuestos de California (CDTFE) la industria de cannabis, durante el tercer cuatrimestre de 2019, recaudó 845 millones de dólares en impuestos.¹⁸

Estos nuevos ingresos han podido ser utilizados para la financiación de programas de educación y política social¹⁹:

- Colorado distribuyó USD \$230 millones al Departamento de Educación entre 2015 y 2017, para financiar la construcción de escuelas, programas de alfabetización temprana y de prevención del matoneo.

¹⁴ Cannabis medicinal, una oportunidad económica para Colombia. Partifolio. Obtenido de: <https://www.partifolio.co/temas/cannabis-medical-una-opportunidad-economica-para-colombia-337448>

¹⁵ Informe 2017. Viena: Oficina de las Naciones Unidas.

¹⁶ <https://www.drugpolicy.org/issues/marijuana-legalization-and-regulation>

¹⁷ Drug Policy Alliance. 2018. From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D.C. (pp.2) Recuperado de: http://fileserver.sdpn.net/ibnrg/dm_marijuana_legalization_report_08_16.pdf

¹⁸ <https://thecongress.com/2020/12/18/high-economy-impacts-of-marijuana-legalization-on-the-us-economy/>

¹⁹ Ibidem.

Dichas opciones de compra y producción legales han representado un fuerte golpe a las economías al margen de la ley. El Instituto de Regulación y Control del Cannabis de Uruguay (IRCCA) en su reporte³⁸ para abril de 2020 indica que alrededor del 22% de los usuarios de marihuana participan en el mercado regulado. Según el reporte del IRCCA, el número de personas en el mercado regulado (ver Gráfico 1) muestra una tendencia ascendente, lo que indica que el mercado legal gana cada vez más espacio. Lo anterior es de gran importancia, pues las estructuras ilegales de comercio de marihuana se están viendo directamente afectadas a través de la pérdida de clientes que deciden participar en los canales legales. La compra promedio en los últimos 4 meses se encontraba según dicho reporte entre 15 y 16 gramos, muy por debajo del máximo permitido de 40 gramos.³⁹ Se registra que el principal problema ha sido la oferta, que no logra suplir toda la demanda, lo que se espera solucionar con las nuevas licencias otorgadas. Se espera que el mayor número de licencia logre aumentar la participación del mercado legal de marihuana en el país.

Gráfico 3.
Evolución de los registros totales en el mercado regulado según fecha de informes realizados.



Lo anterior se ha logrado dado que el Gobierno fija el precio de la marihuana legal y lo fija en línea al del mercado negro, por lo que no existen grandes incentivos para que dicho mercado prospere. Actualmente el precio de 1 gramo de marihuana se encuentra en \$53 Pesos uruguayos, es decir alrededor de USD \$1.2.⁴⁰

Otro punto importante es que la regulación de la marihuana para uso adulto puede llevar a que los países ahorren importantes recursos en políticas punitivas y

³⁸ <https://www.ircca.gub.uy/upload/2020/04/InformeMercadoReguladoCannabis-29feb2020.pdf>
³⁹ <https://www.ircca.gub.uy/upload/2020/04/InformeMercadoReguladoCannabis-29feb2020.pdf>
⁴⁰ <https://eleconomista.com.ar/2020-04-cannabis-en-uruguay-los-problemas-de-suministro-siguen-obstaculizando-el-crecimiento-del-mercado/>

sobrepoblación carcelaria.⁴¹ Estados Unidos, por ejemplo, lo ha logrado pues cuando se dio la regulación, disminuyeron significativamente los arrestos por posesión de drogas.⁴² Los expedientes judiciales para los Estados de Washington y Colorado entre 2011 y 2015 bajaron respectivamente 98% y 81%. Y los arrestos por posesión de marihuana han disminuido significativamente de la siguiente manera:⁴³

- Colorado: 88% (2012-2015).
- Washington D.C.: 98.6% (2013-2016).
- Oregón: 96% (2013-2016).
- Alaska: 93% (2013-2015).

Emprender la regularización del uso adulto y científico del cannabis en Colombia, representa una oportunidad para fortalecer la economía del país, reducir el crimen y los mercados ilegales, y además aliviar el sistema carcelario y judicial nacional. Respecto a este aspecto, según un estudio de Econcept⁴⁴, la firma liderada por el ex ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry, las estimaciones de exportaciones de cannabis podrían ascender entre los 2,300 y 17,700 millones de dólares, con un recaudo de impuesto a la renta entre 1.2 y 3.5 billones de pesos.

5. IMPACTO ECONÓMICO DE LA INDUSTRIA DEL CANNABIS MEDICINAL EN COLOMBIA.

Como ya se mencionó anteriormente, en el año 2016 se discutió y aprobó la Ley 1787, "Por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009," (desarrollada mediante el Decreto 0613 de 2017). Dicha Ley definió los criterios generales para permitir la expedición de licencias de uso de semillas, cultivo de plantas y fabricación de derivados del cannabis, bajo unos criterios estrictos y unos requisitos sine qua non.

Bajo esta misma línea, en mayo de 2022 se sancionó la Ley 2204 de 2022, "Por la cual se crea el marco legal para el uso industrial y científico del cáñamo en Colombia y se dictan otras disposiciones", la cual crea el marco legal para el uso de la fibra y el grano del cáñamo, cuyo contenido de tetrahidrocannabinol (THC), incluyendo isómeros, sales y formas ácidas, sea igual o menor al 0.3% o aquel porcentaje que disponga el Gobierno Nacional, lo cual incluye el uso de semillas para siembra y cultivo destinadas a la producción de grano, semillas para siembra, plantas en estado vegetativo o componente vegetal, así como también regula la comercialización, importación, exportación, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte y disposición final de semillas para siembra, grano, plantas en estado vegetativo o componente vegetal con fines industriales y fines científicos en Colombia.

⁴¹ Referencia a "Sobredosis Carcelaria" tomada del título del informe de Dejusticia de 2017 titulado "Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina".
⁴² Drug Policy Alliance. 2018. From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D.C. (P.p 1) Recuperado de: http://fileserver.sdpic.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf.
⁴³ *Ibidem*.
⁴⁴ <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/legalizacion-de-la-marihuana-en-colombia-pulso-politico-538760>

Leyes que han ayudado al desarrollo de la industria del Cannabis medicinal, el cual le ha traído al país diversos beneficios teniendo en consideración que el solo trámite y expedición de las licencias tienen unos costos que oscilan entre los cuatro y los cinco millones.

- De acuerdo con FEDESARROLLO, la industria del cannabis genera alrededor de 17,3 empleos formales por cada hectárea sembrada. Esto muestra que, en comparación con la industria de flores del país, el número de empleos que deja la marihuana medicinal es igual al de dicho sector.⁴⁵
- A 2019 había en Colombia 56 hectáreas cultivadas responsables por la generación de 975 empleos y de US\$99 millones en ingresos. FEDESARROLLO estima que para 2025, con un crecimiento tendencial de cerca de 10% del área cultivada, se podría llegar a 450 hectáreas, es decir, más de 7.700 empleos e ingresos cercanos a los US\$790 millones.⁴⁶
- Según FEDESARROLLO, con la producción obtenida a partir de las hectáreas ya cultivadas de cannabis medicinal o científico se generarían para el año 2020 una cifra de 109 millones de dólares de exportaciones y 1.214 empleos.
 - Con 1,558 H cultivadas en 2030 se podrían alcanzar ingresos entre USD 1.532 millones (escenario 2 caen los precios al 75%) y USD 3.065 millones (escenario 1- caen los precios al 50%). El empleo generado, llegaría a representar 41.748 empleos en 2030, incluyendo 26.968 empleos agrícolas.⁴⁷
- Durante los últimos cuatro años de legalización, los emprendedores colombianos han atraído más de US\$500 millones en inversión extranjera.⁴⁸

Bajo esta misma línea, el exministro Juan Carlos Echeverry, ha manifestado en distintos foros que el recaudo generado por esta industria podría evitarle al país una reforma tributaria, ya que el recaudo por concepto de impuesto de renta se podría ubicar entre 1,2 y 3,5 billones de pesos.⁴⁹

El hecho de que la industria de cannabis medicinal pueda alcanzar ingresos superiores a 100 millones de dólares a corto plazo es un hecho muy significativo, si se tiene en cuenta que las exportaciones de flores se demoraron diez años en superar los US\$100 millones y casi 25 años en llegar a US\$ 500 millones, como bien lo indica Fedesarrollo.⁵⁰

⁴⁵ Fedesarrollo (2019) La industria del cannabis medicinal en Colombia. Ramírez, Naranjo, Torres & Mejía. Bogotá. Obtenido de: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3823>
⁴⁶ *Ibidem*.
⁴⁷ Revista Dinero. Colombia "lidera" industria emergente del cannabis medicinal en Latinoamérica. Obtenido de: <https://www.dinero.com/empresas/articulo/industria-del-cannabis-medical-en-colombia/291948>
⁴⁸ Asocioleona. Cannabis medicinal, el subsector que necesita la economía? Obtenido de: <http://asocioleona.org/noticias/cannabis-medical-el-subsector-que-necesita-la-economia/>
⁴⁹ Fedesarrollo (2019) La industria del cannabis medicinal en Colombia. Ramírez, Naranjo, Torres & Mejía. Bogotá. Obtenido de: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3823>

Aunado a que las cifras pueden continuar en aumento teniendo en consideración 1) que dicho mercado deja de ser estigmatizado; 2) cada vez hay más cupos otorgados; 3) hay un aumento exponencial de solicitudes de licencias para el uso de semillas, el cultivo de plantas y la fabricación de derivados; y 4) Aumenta la cifra de países que se abren a este nuevo mercado.

Bajo cifras oficiales de la Dirección de política de drogas y actividades relacionadas, del Ministerio de Justicia y del Derecho, así como del Fondo Nacional de estupefacientes del Ministerio de Salud y Protección Social, tenemos que en Colombia:

- Desde el año 2017 hasta junio 30 de 2022, se han otorgado 493 cupos de cultivo tanto para fines científicos como para producción de semillas para siembra.

AÑO Y MODALIDAD	ORDINARIO	SUPLEMENTARIO	SUBTOTAL
2017			
Fines científicos		4	4
Producción de semillas para siembra		2	2
		2	2
2018			
Fines científicos		3	3
Producción de semillas para siembra		16	16
2019			
Fabricación de derivados		9	9
Fines científicos		21	21
Producción de semillas para siembra		49	49
2020			
Fabricación de derivados	20	108	128
Fines científicos	6	29	35
Fines científicos	4	24	28
Producción de semillas para siembra	10	55	65
2021			
Fabricación de derivados	42	138	180
Fines científicos	13	23	36
Fines científicos	7	35	42
Producción de semillas para siembra	22	80	102
2022			
Exportación	58	25	83
Fabricación de derivados	3		3
Fines científicos	18	3	21
Fines científicos	11	9	20
Investigación		1	1
Producción de semillas para siembra	26	12	38
TOTAL GENERAL	120	373	493

- Bajo ese mismo periodo se han otorgado más de 202 cupos para la fabricación de derivados de cannabis en las modalidades de investigación, uso nacional y exportación, correspondientes a 482.071,97 Kg de cannabis.

AÑO	MODALIDAD INVESTIGACIÓN	MODALIDAD USO NACIONAL	MODALIDAD EXPORTACIÓN
2017	0	0	0
2018	5 cupos - 1.445,2 Kg.	0	0
2019	15 cupos - 4.610,70 Kg.	7 cupos - 886,90 Kg.	3 cupos - 1.074,12 Kg.
2020	45 cupos - 7.543,53 Kg.	8 cupos - 5.180,20 Kg.	18 cupos - 44.419,6 Kg.
2021	29 cupos - 10.143,26 Kg.	14 cupos - 7.859,50 Kg.	19 cupos - 191.492,155 Kg.
2022 a junio 30.	16 cupos - 3.791,53 Kg.	11 cupos - 8.585,09 Kg.	12 cupos - 195.040,191 Kg.
TOTAL MODALIDAD	110 cupos - 27.534,22 Kg.	40 cupos - 22.511,69 Kg.	52 cupos - 432.026,06 Kg.

- Con corte al 30 de junio de 2022 el Ministerio de Justicia y del Derecho ha otorgado, en total, 279 licencias de semillas para siembra y grano, en una o varias modalidades.

DEPARTAMENTO	MODALIDAD	CANTIDAD
Antioquia	Comercialización o Entrega	48
	Fines Científicos	5
Atlántico	Comercialización o Entrega	4
	Fines Científicos	1
Bolívar	Comercialización o Entrega	4
	Fines Científicos	1
Boyacá	Comercialización o Entrega	17
	Fines Científicos	6
Caldas	Comercialización o Entrega	9
	Fines Científicos	2
Casanare	Comercialización o Entrega	1
	Fines Científicos	1
Cauca	Comercialización o Entrega	1
	Comercialización o Entrega	15
Cauca	Fines Científicos	9
	Comercialización o Entrega	1
César	Fines Científicos	1
	Comercialización o Entrega	77
Cundinamarca	Fines Científicos	28
	Comercialización o Entrega	1
Guajira	Comercialización o Entrega	6
	Fines Científicos	2
Huila	Comercialización o Entrega	16
	Fines Científicos	3
Magdalena	Comercialización o Entrega	14
	Comercialización o Entrega	3
Meta	Fines Científicos	1
	Comercialización o Entrega	3
Nariño	Fines Científicos	1
	Comercialización o Entrega	1
Norte de Santander	Comercialización o Entrega	6
	Comercialización o Entrega	6
Quindío	Comercialización o Entrega	6
	Fines Científicos	1
Risaralda	Fines Científicos	9
	Comercialización o Entrega	4
Santander	Comercialización o Entrega	2
	Fines Científicos	1
Sucre	Comercialización o Entrega	11
	Fines Científicos	3
Tolima	Comercialización o Entrega	25
	Fines Científicos	8
Valle del Cauca	Comercialización o Entrega	1
Vichada	Comercialización o Entrega	1

- Con corte al 30 de junio de 2022 el Ministerio de Justicia y del Derecho ha otorgado, en total, 862 licencias de cultivo de plantas de cannabis psicoactivo, en una o varias modalidades.
- Con corte al 30 de junio de 2022 el Ministerio de Justicia y del Derecho ha otorgado, en total, 18 licencias de cultivo de plantas de cannabis psicoactivo, en una o varias modalidades, a pequeños y medianos cultivadores y productores.
- Con corte al 30 de junio de 2022, los montos recaudados por concepto de trámite de licencias de uso de semillas de cannabis y licencias de cultivo de

plantas de cannabis ascienden a un valor superior a los cuarenta y dos mil cuatrocientos millones de pesos.

AÑO	VALOR RECAUDADO
2017	\$ 811.950.453,43
2018	\$ 9.506.181.534,62
2019	\$ 14.394.922.757,45
2020	\$ 5.440.612.915,45
2021	\$ 6.511.915.892,88
2022	\$ 5.750.137.541,17
Valor total recaudado	\$ 42.415.721.095,00

- Del crecimiento económico que ha tenido la industria del cannabis medicinal y científico, de acuerdo a la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes, se tiene que:

"El país exportó, en cuanto a productos de cannabis, más de USD \$ 9 millones en el año 2021. Las exportaciones de Colombia evidencian que el sector de cannabis es diversificado, debido a que se han realizado exportaciones a más de 26 países. Entre los principales destinos se encuentran Estados Unidos, Australia y Reino Unido, los cuales concentran alrededor del 70 % de las exportaciones. En la región, se destacan las exportaciones a Brasil.

Así mismo, actualmente se generan, aproximadamente, 17,5 empleos por hectárea sembrada; más los que se pueden generar de forma indirecta conforme se incrementan las exportaciones. Bajo esta perspectiva, según cálculos de ProColombia, con información del DANE y Fedesarrollo, bajo un escenario de precios internacionales intermedio de cannabis medicinal (entre 1.000 y 1.500 USD por kg. de extracto), se proyecta que esta industria generará aproximadamente 44.000 puestos de trabajo para el 2030.

*Finalmente, en cuanto al volumen de exportaciones, considerando que entre el 2019 y el 2020 el sector creció un 1.568 %; con los nuevos avances regulatorios se esperan crecimientos que mantengan al sector como uno competitivo y atractivo para la inversión internacional, que incluso supere a otros rubros exportadores de la economía colombiana más tradicionales como, por ejemplo, las flores.**

- Con corte al 30 de junio de 2022, en Colombia son destinadas 530.602 hectáreas destinadas para cultivo de cannabis no psicoactivo, así como 578.620 hectáreas destinadas para cultivo de cannabis psicoactivo, para un total de más de 1'109.222 hectáreas, capaces de producir más de 19 millones de empleos.

6. REGULACIÓN DE ESTUPEFACIENTES EN COLOMBIA: ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

La Corte Constitucional en Sentencia T-388 de 2013 determinó que la política criminal colombiana se ha caracterizado por ser reactiva, desprovista de una adecuada fundamentación empírica, incoherente, tendiente al endurecimiento punitivo, populista, poco reflexiva frente a los retos del contexto nacional, subordinada a la política de seguridad, volátil y débil. Estas características resultan problemáticas, en tanto, desligan la política criminal de sus objetivos principales: combatir la criminalidad y lograr la efectiva resocialización de los condenados.

Bajo esta directriz, Colombia ha enfrentado el problema que se deriva del narcotráfico, promoviendo políticas de criminalización que atacan indistintamente a todos los eslabones de la cadena, no sólo a su producción y tráfico sino además a su consumo. Estas políticas no han sido eficientes, principalmente porque a la fecha no han logrado reducir de manera contundente la oferta o la demanda de sustancias ilegales, generando efectos secundarios con graves repercusiones sociales, tales como: 1) economías ilícitas (narcotráfico), 2) una discriminación injustificada a grupos poblacionales vulnerables, 3) violencia, 4) inseguridad en los diferentes escenarios ciudadanos y 5) abuso de sustancias tanto legales como ilegales.

Las políticas prohibicionistas, además de ser infructuosas, van en detrimento de los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, igualdad y salud pública.

La penalización del cannabis no impide que las personas accedan a ella, pero las obliga a consumirla en condiciones de ilegalidad y bajo constante amenaza policial.⁵¹

A continuación, analizaremos las políticas actuales a la luz del derecho constitucional colombiano, así como de la política criminal vigente. Esto con el fin de evidenciar que es momento de cambiar la regulación vigente en aras de fortalecer un sistema jurídico coherente y de lograr resultados más efectivos en lo relativo al control del porte y consumo del cannabis.

6.1 PROHIBICIÓN VS. DERECHOS FUNDAMENTALES

Como fue referido al inicio de este documento, el consumo de sustancias estupefacientes está relacionado con tres derechos fundamentales: el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la igualdad y el derecho a la salud.

6.1.1. DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD

El derecho al libre desarrollo de la personalidad, manifestación de la libertad como

⁵¹ Rodrigo Uprimny, "Una oportunidad perdida", *Dejusticia*. 2019.

un fin esencial del Estado Social de Derecho⁵², se deriva del reconocimiento expreso realizado por el Constituyente en el artículo 16 de la Carta Política, en virtud del cual *"todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico."*

Este derecho, de naturaleza fundamental, ostenta un vínculo innegable con el derecho a la dignidad humana y *"busca proteger la potestad del individuo para autodeterminarse; esto es, la posibilidad de adoptar, sin intromisiones ni presiones de ninguna clase, un modelo de vida acorde con sus propios intereses, convicciones, inclinaciones y deseos, siempre, claro está, que se respeten los derechos ajenos y el orden constitucional"*.⁵³

En reiterados pronunciamientos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en afirmar que todas las limitaciones al derecho al libre desarrollo de la personalidad deben contar con un fundamento jurídico constitucional.⁵⁴ Lo anterior implica que la libertad de configuración legislativa se encuentra especialmente restringida y que, en cualquier caso, es necesario realizar un juicio de ponderación para garantizar que no se vea afectada la autonomía de cada ser humano para alcanzar su realización personal.⁵⁵

Bajo esta línea jurisprudencial, la Corte ha reconocido, desde el año 1991, un extenso catálogo de derechos que habían sido limitados por iniciativa legislativa y que hacían referencia a aspectos íntimos de los ciudadanos, entre los que se resaltan aquellos relacionados con la orientación sexual o el consumo de sustancias psicoactivas.

Fue precisamente este último tema, la penalización del consumo de drogas, el que motivó en el año 1994 un análisis sobre el derecho al libre desarrollo de la personalidad y a los límites del legislador en esa materia.

Dentro del análisis realizado por la Corte en la sentencia referida, afirmó el Alto Tribunal que el *"legislador puede prescribirme la forma en que debo comportarme con otros, pero no la forma en que debo comportarme conmigo mismo, en la medida en que mi conducta no interfiere con la órbita de acción de nadie. Si de hecho lo hace, su prescripción sólo puede interpretarse de una de estas tres maneras: 1) expresa un deseo sin connotaciones normativas; 2) se asume dueño absoluto de la conducta de cada persona, aún en los aspectos que nada tienen que ver con la conducta ajena; 3) toma en cuenta la situación de otras personas a quienes la conducta del sujeto destinatario puede afectar."*

De lo anterior se desprende entonces que el Estado no está facultado para imponer, ni siquiera por la vía legislativa, unos límites al accionar de cada individuo en aquellas actividades que repercutan únicamente en su autodeterminación, menos

⁵² Preamble de la Constitución Política de 1991.

⁵³ Corte Constitucional, Sentencia C-336 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ No le corresponde al Estado, ni a la sociedad, sino a las propias personas, decidir sobre la manera en cómo desarrollan sus derechos y construyen sus proyectos y modelos de realización personal". Corte Constitucional Sentencia T-516 de 1998 M.P.: Antonio Barrera.

aun cuando estos límites tengan como único fundamento la imposición de una visión particular sobre lo que le conviene o no realizar al ser humano.⁵⁶

Este análisis llevó a la Corte Constitucional, en aquella oportunidad, a declarar la inexecutable de los artículos 51 y 87 de la Ley 30 de 1986 que sancionaban el porte de dosis personal de cocaína, marihuana o cualquier otra droga que produjera dependencia, pues contrariaban abiertamente los postulados del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Sobre el particular, refirió la Corte que el consumo de este tipo de sustancias es un asunto que no escapa de la órbita del ser humano y, en consecuencia, no es un tema que pueda ser regulado por el Legislador, menos a través de la imposición de una prohibición absoluta.

En esa medida, a partir de la fecha, las personas quedaron facultadas para el porte y consumo de la dosis mínima. Lo cual fijó un claro límite entre la política criminal del Estado en materia de estupefacientes y la facultad individual para consumir estas sustancias, como expresión del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad.

6.1.2. DERECHO A LA IGUALDAD

El derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política⁵⁷, ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional que le ha reconocido una estructura compleja, compuesta por varias facetas⁵⁸: la igualdad como valor, como principio y como derecho.

"En tanto valor, la igualdad es una norma que establece fines o propósitos, cuya realización es exigible a todas las autoridades públicas y en especial al legislador, en el desarrollo de su labor de concreción de los textos constitucionales."

En su rol de principio, se ha considerado como un mandato de optimización que establece un deber ser específico, que admite su incorporación en reglas concretas derivadas del ejercicio de la función legislativa o que habilita su uso como herramienta general en la resolución de controversias sometidas a la decisión de los jueces."

*Finalmente, en tanto derecho, la igualdad se manifiesta en una potestad o facultad subjetiva que impone deberes de abstención como la prohibición de la discriminación, al mismo tiempo que exige obligaciones puntuales de acción, como ocurre con la consagración de tratos favorables para grupos puestos en situación de debilidad manifiesta."*⁵⁹

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁵⁷ *"Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados."*

⁵⁸ El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan"

⁵⁹ Corte Constitucional, sentencia C-230 de 2017. M.P. José Antonio Cepeda Amaris (E).

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

El principio impone al Estado entonces el deber de tratar a todos sus ciudadanos, de tal modo que las cargas y las ventajas sociales se distribuyan equitativamente entre ellos. Este deber, a su vez implica la implementación de cuatro mandatos:

- i. -Trato idéntico a quienes se encuentren en circunstancias idénticas.
- ii. -Trato enteramente diferenciado a quienes no compartan con otros, ningún elemento en común.
- iii. -Trato paritario a quienes se encuentren en una posición similar y diversa, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias (trato igual a pesar de las diferencias).
- iv. -Trato diferenciado a destinatarios a quienes se encuentren en una posición en parte similar y en parte diversa, pero que las diferencias sean más relevantes que las similitudes.⁶⁰

Lo anterior es consecuente con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-221 de 1994 en el que una de las circunstancias que motivó la inexecutable de las disposiciones que penalizaban la dosis personal fue que la medida implicaba un trato discriminatorio hacia los consumidores. Esto, en tanto no se demostró que existiera un fundamento constitucional para soportar esta prohibición que únicamente traía como efecto la limitación de los derechos de un grupo poblacional.

6.1.3. DERECHO A LA SALUD.

Ahora bien, como fue advertido al inicio de esta exposición de motivos, a pesar del pronunciamiento de la Corte Constitucional y del reconocimiento, realizado vía jurisprudencial, de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y la igualdad de los consumidores, desde el año 1994 iniciaron las iniciativas de reforma constitucional para prohibir el porte y consumo de estupefacientes.

En la sentencia C-574 de 2011, a través de la cual la Corte Constitucional estudió la demanda del Acto Legislativo 02 de 2009, se relataron todos los intentos de modificación del artículo 16 de la Constitución Política que finalmente se concretaron en el 2009 con un enfoque distinto: la protección al derecho a la salud.

El artículo 49 de la Carta Política consagra la salud como un servicio público a cargo del Estado, entendido como el conjunto de políticas que buscan garantizar integralmente la salud de la población, por medio de acciones de salubridad colectiva e individual, y sus resultados se constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo del país.

No obstante, a través de amplia jurisprudencia, la Corte Constitucional consolidó

⁶⁰ P. Westen, *Speaking of equality. An Analysis of the Rhetorical force of Equality in moral and legal discourse*, Princeton University Press, 1990, cap. 9.

un proceso de reconocimiento de la Salud como un derecho fundamental que culminó con la expedición de la Ley 1751 de 2015.⁶¹

Teniendo en cuenta que el consumo de estupefacientes había sido tratado también por la jurisprudencia constitucional desde el enfoque de los sujetos farmacodependientes, en el año 2009 se impulsó el Acto Legislativo que incluyó la prohibición del porte y consumo de estas sustancias, desde el artículo 49 constitucional.

Sobre esta materia, la Corte había venido reconociendo que es *"deber del Estado de brindar a las personas farmacodependiente el tratamiento necesario para superar el estado de alteración al que se encuentra sometido, resaltando que para la prestación de este servicio se debe tener en cuenta aspectos como el tiempo de consumo, la sustancia ingerida y los problemas personales que del consumo se han derivado"*.⁶²

Así las cosas, partiendo de la posible afectación que el consumo podría generar en los individuos y en la protección al derecho a la salud de los colombianos, en el 2009 se incluyeron las siguientes modificaciones al artículo 49 C.P:

"El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto."

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos."

De lo anterior se desprende que hoy en día está consagrada una prohibición de orden constitucional frente al consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, salvo prescripción médica, en contraposición a una prohibición de orden legal donde se exceptúan los fines medicinales y científicos, como lo dispuso la Ley 1787 de 2016. Lo anterior, como parte de la protección y reconocimiento del derecho a la salud.

6.2. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA REGULACIÓN ACTUAL FRENTE AL PORTE Y CONSUMO DE ESTUPEFACIENTES.

Es menester analizar los efectos de la política actual frente al consumo y porte de

⁶¹ Corte Constitucional, Sentencia T-171 de 2018. Cristina Pardo Schlesinger.

⁶² Corte Constitucional, Sentencia T-452 de 2018 M.P. José Fernando Reyes Cuatrecasas.

estupeficientes. Preliminarmente, es pertinente hacer referencia a un pronunciamiento de la Corte Constitucional realizado en el 2002 con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra todas las normas que tipificaban los delitos de tráfico de estupeficientes.

En esa oportunidad la Corte Constitucional entró a analizar si el criterio político-criminal del legislador, que le condujo a tipificar el tráfico de estupeficientes, es susceptible de control constitucional. Sobre el particular, reconoció la Corte que "(...) si bien es cierto que el parlamento no es, ni mucho menos, la única instancia del poder público en la que se pueden diseñar estrategias de política criminal, no puede desconocerse que su decisión de acudir a la penalización de comportamientos no sólo es legítima frente a la Carta por tratarse del ejercicio de una facultad de la que es titular sino también porque ella cuenta con el respaldo que le transmite el principio democrático".⁶³

No obstante reconoció, como ya lo había hecho en oportunidades anteriores, que el margen de libertad legislativa se encuentra enmarcado por los valores superiores del ordenamiento jurídico, los principios constitucionales y los derechos fundamentales.⁶⁴ En esa medida concluyó, en lo respectivo al caso concreto que "De allí que el cuestionamiento de la constitucionalidad de las normas que tipifican el tráfico de estupeficientes no deba hacerse genéricamente cuestionando una política criminal que se estima equivocada sino específicamente, esto es, considerando cada una de las reglas de derecho contenidas en esas disposiciones y confrontándolas con el Texto Superior para evidenciar su incompatibilidad".

En esa oportunidad la Corte se declaró inhibida por ineptitud de la demanda, no obstante, es claro que en esta materia era plenamente aplicable lo que ya había sido dispuesto en la sentencia C-221 de 1994, en la medida en que el legislador no podía tipificar como delito una conducta que repercutía exclusivamente en la esfera del individuo. En consecuencia, es posible diferenciar lo que compete a la política criminal, en tanto se trata de la tipificación de conductas que repercuten en el orden jurídico, que afectan bienes jurídicos y derechos de otros individuos de aquellas conductas que únicamente trascienden en el ámbito personal y que, en consecuencia, no deberían ser objeto de prohibición.

6.2.1 AFECTACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD POR EL CONSUMO DE SUSTANCIAS ESTUPEFICIENTES O PSICOTRÓPICAS.

Vale la pena preguntarse si el fundamento del Acto Legislativo 02 de 2009 es plenamente aplicable para todos los tipos de sustancias estupeficientes o psicotrópicas. A saber, si el consumo de cualquiera de este tipo de sustancias tiene la virtualidad de afectar la salud, entendida como derecho, principio y servicio público y si, en consecuencia, todas deben ser objeto de prohibición constitucional.

En ese sentido, el cambio de enfoque en la política de drogas exige evaluar con detenimiento cuál es la variable crítica en este asunto. Por muchos años, la causa

⁶³ Corte Constitucional, sentencia C-420 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.
⁶⁴ Ibídem.

prohibicionista ha estado sustentada en gran parte en la creencia que el consumo no medicinal de cannabis es una gran amenaza contra la salud pública. Sin embargo, en este proceso hemos llegado a entender que definitivamente no podrá haber un cambio de paradigma si no se despejan las dudas que existen en materia de salud alrededor del consumo de cannabis de uso adulto.

6.2.1.1 FRENTE AL DAÑO AL CONSUMIDOR.

Sobre este particular, vale la pena traer a colación el artículo "Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis"⁶⁵ publicado en 2010 en el diario médico The Lancet, que evaluó los impactos que las drogas —tanto legales como ilegales— tenían en las personas que las consumían, considerando además el contexto en el cual estas vivían. Entre las conclusiones a las que llega la investigación, se tiene que la sustancia que más daño causa, tanto al individuo como a la sociedad, es el alcohol, con una valoración de 72/100; el tabaco por su parte es el sexto en la lista y sólo es un poco menos nocivo que la cocaína.

Gráfica 1.
Drogas por su nivel de daño, mostrando las contribuciones por tipo (daño al consumidor y daño hacia otros) al puntaje total.

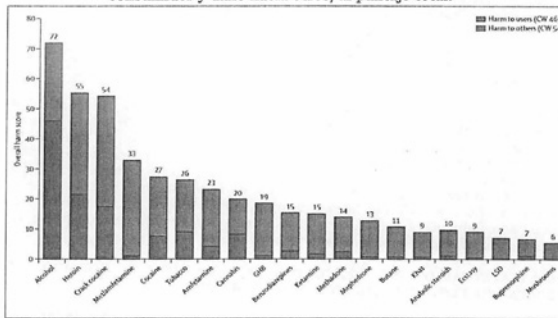


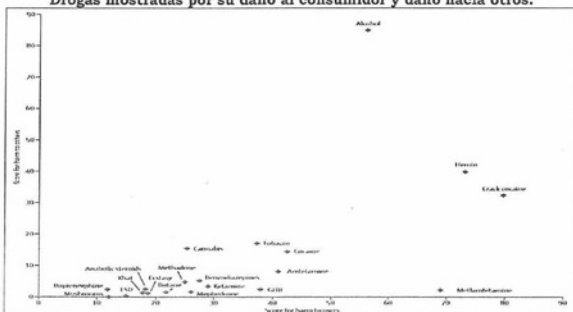
Figure 3. Drugs ranked by their overall harms scores, showing the separate contributions to the overall scores of harms to users and harms to others. The weights after normalisation (0-100) are shown in the key (normalised by the sum of all the normalised weights for all the criteria to score, 4E, and for all the criteria to score, 5A). CW—cumulative weight. GHB—γ-hydroxybutyric acid. LSD—lysergic acid diethylamide.

Fuente: Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis. 2010.

Ahora bien, el mismo artículo citado con anterioridad, realizó un análisis sobre las drogas que causan daño al consumidor y las drogas que causan daño a otros. A continuación, se presenta el resultado.

⁶⁵ Leslie King and Laurence Phillips. "Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis". David Nutt. The Lancet, 2010.

Gráfica 2.
Drogas mostradas por su daño al consumidor y daño hacia otros.



Fuente: Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis. 2010.

Como se observa, son pocas las drogas que realmente tienen afectación frente a terceros y aún más pocas las que causan un efecto grave al consumidor, alcanzando el nivel más alto de afectación el consumo de alcohol, práctica que es plenamente legal en nuestro país.

Por otra parte, según la OMS el uso nocivo de alcohol es un factor causal de 200 enfermedades y trastornos⁶⁶, además, existe evidencia de que la mitad de los consumidores de tabaco pueden morir por esta causa, siendo el 15% de esas muertes fumadores de humo ajeno o pasivos⁶⁷.

De lo anterior, se desprende la conclusión de que, en la actualidad, existen sustancias incluso más perjudiciales para la salud, cuyo consumo se encuentra permitido y que no han sido objeto de ningún intento de restricción vía legal o constitucional. En cambio, su producción y consumo a gran escala permiten el recaudo de impuestos destinados a financiar programas sociales, el sistema de salud, entre otros

6.2.1.2 FRENTE A LA PROBABILIDAD DE DESARROLLAR TRASTORNOS ASOCIADOS AL CONSUMO.

Respecto a la posibilidad de desarrollar trastornos asociados al consumo de cannabis, vale traer a consideración el estudio publicado en por Catalina López,

⁶⁶ Organización Mundial de la Salud (2019). Alcohol. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/facts-sheets/detail/alcohol>
⁶⁷ Organización Mundial de la Salud (2019). Tabaco. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/facts-sheets/detail/tobacco>

José Pérez y otros en el año 2011, en el que se menciona que la probabilidad acumulada de transición a desarrollar este tipo de trastornos por consumo de cannabis es de 8,9%; del 67,5% para los consumidores de nicotina; 22,7% para los consumidores de alcohol; y el 20,9% para los consumidores de cocaína.⁶⁸ Es decir, una de cada 10 personas podrían desarrollar lo que se conoce como consumo problemático.

Un estudio más reciente del año 2019, realizado por los investigadores Christina Marel, Matthew Sunderland y otros, indica que las estimaciones de probabilidad acumulada de desarrollar trastornos por consumo de sustancias son: el 50,4% en consumidores de estimulantes, 46,6% de opiodes, 39% de sedante, 37,5% de alcohol y 34,1% de los consumidores de cannabis.⁶⁹ Es decir, bajo este estudio 3 de cada 10 consumidores de consumidores de cannabis podrían desarrollar trastornos asociados al consumo. Una vez más, en términos de consumo problemático el cannabis sigue estando por debajo de sustancias legales como el alcohol y el tabaco.

Adicional a lo anterior, de acuerdo con la publicación del National Institute on Drug Abuse (NIH) acerca del cannabis, no hay reportes de muertes por sobre dosis de consumo de esta sustancia.⁷⁰ En el mismo sentido se han pronunciado diversos expertos en la materia.⁷¹

6.2.1.3 FRENTE AL AUMENTO DEL CONSUMO POR REGULACIÓN.

El aumento del consumo problemático de cualquier sustancia es un problema de salud pública, más aún, si se trata de sustancias ilegales, de las cuales no se tiene conocimiento de su origen, proceso de producción y los efectos sobre la salud por malas prácticas.

Justamente uno de los temores que más se ha difundido frente a la regularización del cannabis es la posibilidad de aumento en el consumo, en especial en menores de edad. Sin embargo, la evidencia de mercados ya regulados indica que la legalización de los mercados puede incidir en la reducción del consumo, e inclusive, mejorar la percepción del riesgo asociado al consumo y desincentivar prácticas riesgosas para los consumidores.⁷²

De igual manera, frente al consumo de menores la evidencia internacional respalda la afirmación de que el mercado regulado no permitió el aumento en el consumo de menores de edad, sino todo lo contrario: en Estados Unidos, por ejemplo, se redujo hasta en un 9% el consumo en menores desde la legalización.⁷³ De igual

⁶⁸ Lopez-Quintero C, Pérez de los Cobos J, Hainin DS, et al. (2011) Probability and predictors of transition from first use to dependence on nicotine, alcohol, cannabis, and cocaine: results of the National Epidemiologic Survey on Alcohol and Related Conditions (NESARC). Drug Alcohol Depend. 2011;115(1-3):120-130. doi:10.1016/j.drugalcdep.2010.11.001
⁶⁹ Marel C, Sunderland M, Mills K, L. Slade T, Teesson M, & Chapman C (2019). Conditional probabilities of substance use disorders and associated risk factors: Progression from first use to use disorder on alcohol, cannabis, stimulants, sedatives and opioids. Drug and alcohol dependence, 194, 136-142. <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2018.10.010>
⁷⁰ NIH. La marijuana: Drogas. Obtenido de: <https://www.drugabuse.gov/es/publicaciones/drogas/la-marihuana>
⁷¹ Ver también: German Lopez. The three deadliest drugs in America. Vox 2017.
⁷² Pablo Zúñiga (2020). Nuevas políticas de drogas deben prevenir el consumo problemático. Obtenido de: <https://redesocial.org/blog/ff-el-cambio-en-politicas-de-drogas-debe-buscar-prevenir-el-consumo>
⁷³ Revista médica IAVA Pediatrica, 2019.

manera, en Uruguay⁷⁴ y en Canadá tampoco se aumentó el consumo en adolescentes.⁷⁵

En consonancia con lo anterior, el estudio realizado en Estados Unidos determinó que: "después de la legalización en 2012 de la venta de marihuana a adultos en Washington, el consumo de marihuana durante los últimos 30 días disminuyó o se mantuvo estable hasta 2016 entre los estudiantes del condado de King en los grados 6, 8, 10 y 12. Entre los estudiantes del grado 10, se produjo una disminución entre los hombres, mientras que la tasa entre las mujeres se mantuvo estable".⁷⁶

Estos resultados tienen explicación en las bondades de la regulación que, frente a la salud pública, resulta más eficiente que el prohibicionismo. El mercado controlado permite determinar cómo, quién, dónde y qué se consume, permitiendo alejar a los menores de edad y población en riesgo de cualquier tipo de consumo.

Los que abogamos por un cambio en la política de drogas y los que buscan mantener las cosas como están, tenemos al menos varios puntos en común, este es uno de ellos. Todos queremos proteger a los niños, niñas y adolescentes y a la población vulnerable. Habiendo acuerdo sobre eso, es necesario avanzar en la discusión acerca de cuál es la mejor forma de hacerlo.

Finalmente, sobre este tema es importante resaltar que este proyecto de acto legislativo únicamente pretende legalizar el cannabis para uso adulto. Además, que se reconozca la posibilidad de limitar el consumo en espacios públicos, escolares y, en general, espacios que puedan generar afectaciones a los niños.

6.2.1.4 FRENTE AL AUMENTO DE VIOLENCIA POR CONSUMO DE CANNABIS.

Sobre el posible aumento de violencia por el consumo de cannabis, no existe evidencia concluyente que asocie el consumo de cannabis con el aumento de comportamientos violentos. Inclusive existen estudios que sugieren que el cannabis disminuye la agresividad, entre ellos los traídos a colación por la FIP menciona lo siguiente: "Los estudios sobre la conexión entre violencia y el consumo de marihuana y de alcohol indican que la marihuana parece disminuir la agresividad. Existe evidencia de la tendencia al comportamiento violento asociada al abuso de alcohol o de drogas duras como la cocaína y la heroína. El consumo de marihuana, en otras palabras, no parece conducir a más violencia".⁷⁷

En el mismo sentido, expertas como Paola Cubillos y María Isabel Gutiérrez señalan que, en términos de hechos violentos, el cannabis no genera la agresividad que con mayor frecuencia se asocia con el alcohol.⁷⁸

74 Hannah Laquer, Ariadne Rivera-Aguirre, Aaron Shen, Alvaro Castilla-Carniglia, Kara E. Rudolph, Jessica Ramirez, Silvia S. Martins, Magdalena Cerda, The impact of cannabis legalization in Uruguay on adolescent cannabis use, International Journal of Cannabis Policy. 75 <https://www.sagepub.com/journalsPermissions.nav> /Cannabis.pdf 76 Yu H. Oishi L. Bolt K. Trends and Characteristics in Marijuana Use Among Public School Students – King County, Washington, 2004–2016. MMWR Morb Mortal Wkly Rep 2019;68:845–850.Obtenido de: https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/68/wr/mm6833a3.htm?_r=... 77 FIP, Nueva propuesta sobre marihuana medicinal. Obtenido de: <https://www.fip.org.es/especiales/marihuana-medical/> 78 Colombian Check (2020). Obtenido de: <https://colombiancheck.com/cheques/mirando-comparto-viejo-meme-chileno-con-cifras->

Finalmente, conforme al estudio realizado por Denson, Blundell y otros, el alcohol es el contribuyente psicotrópico más común al comportamiento agresivo. En muchas partes del mundo, el consumo agudo de alcohol está implicado en aproximadamente entre el 35% y el 60% de los delitos violentos.⁷⁹

Es evidente que los diversos estudios realizados en la actualidad han empezado, y por fortuna, a cuestionar los mitos dados por ciertos alrededor del consumo de cannabis. A lo largo de este documento se podrá evidenciar buena parte de esa evidencia. No obstante, la discusión acerca del cambio en la política de drogas no se trata de una competencia entre cuál sustancia causa más o menos daño o cuál es más adictiva. La discusión realmente es sobre cómo el potencial uso excesivo o consumo problemático, puede desencadenar impactos negativos en la salud humana y cuál debería ser la respuesta del Estado ante este escenario límite.

En ese sentido, se puede concluir entonces que es necesario que los Estados diseñen respuestas diferenciadas para cada tipo de población y de sustancia ya que, como ya lo había advertido la Corte Constitucional en el año 1994 "no puede, pues, un Estado respetuoso de la dignidad humana, de la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad, escamotear su obligación irrenunciable de educar, y sustituir a ella la represión como forma de controlar el consumo de sustancias que se juzgan nocivas para la persona individualmente considerada y, eventualmente, para la comunidad a la que necesariamente se halla integrada".⁸⁰

Adicionalmente, es importante diferenciar el consumo problemático, del consumo ocasional o adulto, siendo este segundo un tipo de consumo que no necesariamente tiene afectación sobre la salud pública, ni sobre los derechos de los demás.

En lo que respecta al consumo problemático, más que la prohibición, se debe garantizar una oferta de servicios de salud, con tratamientos que sean voluntarios y basados en evidencia, de acuerdo a: 1) lo detallado en los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS); 2) el documento de resultados de la UNGASS (2016); y 3) la propia legislación colombiana a través de la Ley 1566 de 2012.⁸¹

Si lo que se pretendió con el Acto Legislativo 02 de 2009 fue entonces proteger el derecho a la salud, es necesario que el Estado colombiano adopte las medidas correspondientes para aplicar los principios de la salud pública, en vez de promover una política de naturaleza prohibitiva y penal.⁸²

sin fuente fuera del cannabis 79 Denson, T, Blundell, KA, Schofield, TP y col. Los correlatos neurales de la agresión relacionada con el alcohol. Cogn Affect Behav Neurosci 18, 203–215 (2018) <https://doi.org/10.3758/s13415-017-0558-0> 80 Corte Constitucional. Sentencia C-221 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz. 81 "Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional "entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas" la cual indica en su Artículo 2 que "soda persona que sufra trastornos mentales o cualquier otra patología derivada del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas, tendrá derecho a ser atendida en forma integral por las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y las instituciones públicas o privadas especializadas para el tratamiento de dichos trastornos" 82 Dujastin, "Comentarios borrador de decreto por medio del cual se adiciona el capítulo 9 del título 8 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1075 de 2015, "Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Deporte", para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas" 2018.

En este escenario, es imperativo fortalecer el enfoque de salud pública el cual permitirá definir estrategias y herramientas para abordar la problemática de las drogas, no solo desde la visión del individuo sino también de lo colectivo, teniendo en cuenta el medio ambiente, la comunidad, la familia y el ámbito económico, pues su abandono puede exacerbar factores de riesgo que contribuyen al consumo ilícito de drogas.

Asimismo, y de acuerdo a lo planteado por Medina – Mora, definir el fenómeno de las drogas desde una perspectiva de salud pública permite reconocer diferencias entre las drogas y sus riesgos. Además, se aleja de conceptualizaciones que ven a las drogas como fin último, con el decomiso y la detención de personas como la meta, en cambio ve a las sustancias en su interacción con las personas que las usan o tienen potencial para hacerlo y que viven en contextos con mayor o menor riesgo y que son más o menos vulnerables a la experimentación.⁸³

En esta medida, se decide adoptar, de manera gradual, la visión de la dependencia como una enfermedad crónica y recurrente que requiere de atención integral. Porque los ciudadanos dependientes de las drogas deben ser tratados como pacientes necesitados de tratamiento y no como delincuentes merecedores de castigo, así como separar el consumo adulto del consumo problemático, deuda histórica del Estado frente a los consumidores. De este modo, el accionar del Gobierno no se agota en el sistema judicial, por el contrario, entre las estrategias se incluyen la promoción de estilos de vida saludable, la prevención, el tratamiento, la reducción del daño asociado a usos problemáticos y la reinserción social y, protegiendo los derechos humanos de las personas que usan drogas.⁸⁴

Durante los últimos 28 años luego de que la Honorable Corte Constitucional proferiera la sentencia C-221/94, se han llevado a cabo múltiples experiencias legislativas y de investigación en distintos países del mundo, que han agregado más argumentos a lo expresado por la Corte en su momento, bajo la misma premisa: la penalización del consumo de drogas, que se hace en nombre de la salud, es desastrosa para la salud pública y para los propios consumidores.

Por la razón que aquí ya se ha expresado, la penalización no impide que las personas accedan a las drogas, pero si las obliga a consumirlas en el mundo de la ilegalidad y en condiciones que amenazan su seguridad y su salud. Esto no solo incrementa los riesgos sanitarios para los consumidores, sino que además evita que aquellos con problemas de dependencia busquen ayuda, pues temen la sanción y es profundamente discriminatorio.⁸⁵

6.2.2 REGULARIZACIÓN EXCLUSIVA DEL CANNABIS.

Las sustancias estupefacientes y psicotrópicas, en general, tienen un potencial de adicción, entendido como la capacidad de desarrollar hábitos de consumo ligadas

83 Medina-Mora, Beat, Villatoro, & Natera, "Las drogas y la salud pública: hacia dónde vamos?", 2013; página 68 84 Ministerio de Salud, Dirección de Promoción y prevención. "El consumo de SPA en Colombia" 2015. 85 Rodrigo Uprunsky, "Una oportunidad perdida", Dipsatocia, 2019

a una dependencia psicológica o fisiológica, así como generan un síndrome de abstinencia, entendido como las alteraciones físicas y psíquicas que aparecen en una persona cuando deja bruscamente de tomar una sustancia a la cual está habituada o es adicta.

De acuerdo al estudio realizado por el profesor de Psicofarmacología en la Universidad de Bristol, David Nutt, sustancias prohibidas y no prohibidas como la heroína (peligrosa por su alta mortalidad)⁸⁶, la cocaína (que cuando decanta en muerte por sobredosis muestra edema cerebral y pulmonar)⁸⁷, la metanfetamina, el crack o el alcohol (el cual es uno de los causantes de la cirrosis) son las sustancias que más afectación al consumidor pueden generar.⁸⁸

El alcohol como primer ejemplo, genera tolerancia, acostumbamiento y dependencia. Dicha sustancia ante su abuso presenta como consecuencia efectos negativos acentuados que tienen tendencia a decantar en una embriaguez patológica⁸⁹, entre otras afectaciones a la salud de sus consumidores, como bien lo ha venido advirtiendo la OMS.

La nicotina por su parte es una sustancia que genera dependencia, tolerancia y síndrome de abstinencia ante su interrupción, además, como ya se mencionó, según la OMS mata a la mitad de sus consumidores y genera distintas afectaciones a la salud. Mientras que los Opjáceos presentan facilidad para inducir farmacodependencia, lo que obliga a los médicos que los recetan, sean extremadamente cuidadosos, y no generosos en su prescripción.⁹⁰

En lo que respecta al Cannabis, varios autores y estudios señalan que es baja la probabilidad acumulada de desarrollar consumos problemáticos o trastornos asociados al consumo⁹¹, no suele inducir tolerancia⁹² o decantar en muerte por sobredosis. En contra posición con los ejemplos tanto lícitos como ilícitos ya citados. Lo anterior aunado a sus aplicaciones en temas de salud y calidad de vida (cuidados paliativos) que hoy son una realidad

Se evidencia entonces que los efectos del cannabis no son más nocivos que los efectos del alcohol o del cigarrillo. Por el contrario, el cannabis genera un daño mínimo al consumidor y hacia otros, de acuerdo a las gráficas 1 y 2 relacionadas en las págs. 22 y 23.

De acuerdo a lo expuesto es necesario ser claros respecto a que el presente Proyecto de Acto Legislativo exclusivamente busca la regularización del uso adulto del cannabis. Sustancias como la cocaína, el hachís, los derivados de la amapola y la droga sintética deben continuar bajo la normativa actual.

86 British Broadcasting Corporation BBC Cables son las sustancias más adictivas del mundo y qué le hacen a nuestro cerebro, recuperado de <https://www.bbc.com/news/tecnologia-46877409> 87 Cesar Augusto Giraldo Giraldo, Medicina Forense, 2009. 88 Leslie King and Laurence Phillips. "Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis". David Nutt. The Lancet, 2010. 89 Cesar Augusto Giraldo Giraldo, Medicina Forense, 2009. 90 Cesar Augusto Giraldo Giraldo, Medicina Forense, 2009. 91 Morel, C., Sanderland, M., Mills, K. L., Slade, T., Teesson, M., & Chapman, C. (2019). Conditional probabilities of substance use disorders and associated risk factors: Progression from first use to use disorder on alcohol, cannabis, stimulants, sedatives and opioids. Drug and alcohol dependence, 194, 136–142. <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2018.10.010> 92 Cesar Augusto Giraldo Giraldo, Medicina Forense, 2009.

En consecuencia, y considerando además que:

- 1) Colombia cuenta con una legislación vigente que reglamenta de forma idónea y eficaz el cultivo, la transformación, la comercialización y exportación del cannabis de uso medicinal que bien podría extenderse al adulto sin inconvenientes;
- 2) Existe una tendencia creciente en el ámbito internacional de reglamentar y permitir el uso adulto del cannabis;
- 3) Se está consolidando un nuevo mercado a nivel mundial que está generando ganancias.

Se puede afirmar entonces que es viable y positivo regularizar el cannabis para su uso adulto.

Sobre este asunto es pertinente traer a colación los estudios realizados por Dejusticia, que señalan que existen tres tipos de consumo, a saber: 1) cotidiano, 2) habitual y 3) problemático. Según las experiencias de Uruguay, Canadá y Estados Unidos, países en los que se reguló la producción y la comercialización de cannabis adulto, de los distintos tipos de consumo, solo el problemático requiere un tratamiento.

Aunado a lo anterior y de acuerdo al Informe Mundial Sobre las Drogas 2018 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, solo el 11,27% de la totalidad de consumidores de drogas presentan este tipo de consumo.

En el mismo sentido, Dejusticia trae a colación las cifras reportadas por la DEA que demuestran la cantidad de muertes directas por el consumo de drogas en Estados Unidos.⁹³ Su principal conclusión es que la droga más mortal, es el tabaco. Así como no se reporta ninguna muerte por el consumo de cannabis.

Lo anterior no implica que no vayan a ser penalizadas las conductas delictivas cometidas por los consumidores de cannabis, como conducir bajo los efectos de la marihuana o del alcohol, se les penalizará por las conductas que realicen que atenten contra bienes jurídicos, y no por el hecho de ser consumidores.

6.2.3 JUICIO INTEGRADO DE IGUALDAD

De conformidad con los capítulos anteriormente expuestos es posible concluir entonces que, en el caso del cannabis, la prohibición actual es desproporcionada y deriva necesariamente en una afectación a derechos constitucionales que no se encuentra soportada por la protección a otro interés constitucional, como la salud pública.

⁹² German Lopez. *The three deadliest drugs in America*. Vox 2017.

Como argumento adicional, se considera procedente realizar un juicio integrado de igualdad, en los términos fijados por la Corte Constitucional, en amplia línea jurisprudencial entre la que se resalta la sentencia C-093 de 2001. Este análisis parte de la combinación del modelo europeo con el modelo norteamericano⁹⁴ que permite realizar el estudio de adecuación, idoneidad y proporcionalidad de la medida, utilizado además los criterios brindados por el test de igualdad estadounidense, con el fin de realizar un análisis de igualdad de diferente intensidad, dependiendo de si se está ante el caso de un test estricto, intermedio o flexible.⁹⁵

La realización del test permitirá verificar: "(i) el establecimiento de una serie de medidas que tienen por finalidad la consecución de un objetivo constitucionalmente admisible, deseable o válido; (ii) la correlativa afectación que con la adopción de este tipo de medidas se puede generar; y (iii) la necesidad que existe de incurrir en dicha afectación, así como la imposibilidad de lograr esa finalidad por otros medios menos lesivos."⁹⁶ Todo esto con el fin de verificar si la medida implementada afecta, o no, en forma desmedida o excesiva, derechos o intereses jurídicos de alta envergadura.⁹⁷

El primer elemento que debe ser tenido en cuenta para la realización del Juicio Integrado de igualdad es determinar "si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se confrontan sujetos o situaciones de la misma naturaleza".⁹⁸ Sobre el particular se considera como supuesto de comparación la habilitación legal a un individuo para el consumo personal de sustancias que generen algún tipo de alteración psíquica, comportamental o que puedan tener injerencia en su salud.

En segunda medida, procede establecer si "en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales".⁹⁹ Sobre este punto, es claro que, tanto en el plano fáctico, como en el plano jurídico existe un trato desigual, en tanto en la actualidad un particular puede consumir de forma legal sustancias tales como el alcohol y el tabaco, pero, por el contrario, le sea vedado el acceso a sustancias como el cannabis.

Ahora, ¿esta diferencia encuentra una justificación constitucional? Este punto plantea una dificultad en tanto en este caso se está estudiando una prohibición que fue incluida a través de un acto legislativo a la Constitución. No obstante, para efectos de continuar el ejercicio, vale la pena analizar la prohibición a la luz de los derechos fundamentales a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad y a la salud.

Sobre este asunto, es claro que la actual normativa excluye un universo de personas a los que se les ha limitado su libre desarrollo de la personalidad, a saber, los consumidores de cannabis y aquellos que buscan un desarrollo investigativo y

⁹⁴ Pretendiendo que cada uno de los sub-principios del test se pudiese aplicar de manera gradual, de acuerdo con la extensión del margen de apreciación del legislador o la administración.
⁹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
⁹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-144 de 2015, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.
⁹⁷ *Ibidem*.
⁹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
⁹⁹ *Ibidem*.

científico. Esta disposición no logra diferenciar entre el consumo problemático que la inspira y el consumidor que se ve reprimido por una intromisión indebida del poder público dentro de su esfera de decisión.

Es relevante recordar lo dispuesto por Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-221 de 1994, en virtud de la cual se estableció que:

"La primera consecuencia que se deriva de la autonomía, consiste en que es la propia persona (y no nadie por ella) quien debe darle sentido a su existencia y, en armonía con él, un rumbo. Si a la persona se le reconoce esa autonomía, no puede limitársela sino en la medida en que entra en conflicto con la autonomía ajena. El considerar a la persona como autónoma tiene sus consecuencias inevitables e inexorables, y la primera y más importante de todas consiste en que los asuntos que sólo a la persona atañen, sólo por ella deben ser decididos. Decidir por ella es arrebatarse brutalmente su condición ética, reducirla a la condición de objeto, cosificarla, convertirla en medio para los fines que por fuera de ella se eligen".¹⁰⁰

Ahora, en lo que respecta a la salud pública valdría la pena preguntarse si la razón del trato diferencial se origina en que el cannabis, a diferencia de sustancias legales como el alcohol y el tabaco, genera mayores afectaciones a la salud o si su consumo tiene injerencia negativa frente a los derechos de los demás y el bien común. Sobre este punto, vale la pena resaltar lo ya expuesto en los numerales 4.2.1 y 4.2.2 de este documento, en los que se evidenció que, por el contrario, el cannabis produce menos afectaciones a la salud del que lo consume y que genera una menor afectación al entorno social del consumidor que sustancias como, por ejemplo, el alcohol.

En consecuencia, no se evidencia que exista un fin constitucional que justifique la prohibición del consumo de cannabis y que, por el contrario, se están afectando derechos fundamentales relativos a la libertad, la autonomía y autodeterminación de los individuos. Adicionalmente se encuentra que con la prohibición el Estado está desconociendo uno de sus deberes, también de rango constitucional, consistente en la promoción e implementación de servicios de salud efectivos.

Lo anterior deriva en que, en lo que respecta al caso concreto sea procedente exigirle al Estado la igualdad frente a las cargas públicas, razón por la cual el Legislador debe garantizar la aplicación del principio de igualdad levantando la prohibición en lo respectivo al consumo de cannabis. Esto con el fin de hacer cesar los actos discriminatorios y desproporcionados frente a las cargas que deben soportar los consumidores de esta sustancia en relación a quienes consumen otro tipo de sustancias legalmente permitidas.

7. ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA DE CRIMINALIZACIÓN DEL PORTE Y CONSUMO DE DROGAS

Habiendo culminado el análisis constitucional, vale la pena analizar la efectividad

¹⁰⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

de la política de criminalización del porte y consumo de drogas en el país.

La política de drogas en Colombia se ha enfocado en: "1) el uso preferente del derecho penal, 2) el carácter expansivo de la sanción penal a los delitos de drogas (más conductas y mayores penas) y 3) el carácter indiferenciado de esas sanciones, pues a conductas muy distintas –tanto por el tipo de actividad, como por la escala en que se realizan– se les han aplicado penas similares muy severas".¹⁰¹ Por tanto, Dejusticia para el 2017, en "Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina", ha señalado que el sistema carcelario en Colombia ha acarreado un costo muy alto por el prohibicionismo de las drogas.¹⁰² Lo anterior ha llevado a un alto encarcelamiento de las personas más vulnerables dentro de la economía de las drogas, con repercusiones y sin llegar a éxitos dentro de la lucha contra las drogas o el desmonte de las estructuras delictivas.¹⁰³

En otras palabras, en Colombia la política de drogas se ha concentrado en la acción punitiva, generando los siguientes efectos indeseados, de acuerdo a Dejusticia 2017¹⁰⁴:

- i. Primero, en el balance costo beneficio (desproporcionalidad utilitaria), pues ha implicado enormes costos fiscales, humanos y ha sobrecargado los sistemas judiciales y penitenciarios, sin que se perciban beneficios significativos en términos de reducción de la demanda (consumo) o de la oferta (producción).
- ii. Segundo, en materia penal, la tipificación de los delitos y la aplicación de las penas para el caso de los delitos de drogas no parece ser proporcional al daño efectivamente causado con la conducta penalizada. Además, los delitos de drogas se han llegado a castigar con penas superiores o similares a las que se aplicaron para delitos tan graves como el homicidio o los delitos en contra de la libertad y formación sexual.
- iii. Tercero, en materia constitucional, la judicialización excesiva de los delitos de drogas limita derechos fundamentales (con el ánimo de proteger con eficacia dudosa la salud pública), generando una grave afectación de los derechos que juegan en sentido contrario (autonomía personal, libre desarrollo de la personalidad y dignidad humana), y sin tener en cuenta criterio alguno de adecuación, necesidad o proporcionalidad.

¹⁰¹ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (pp.10) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>
¹⁰² Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (pp.10) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>
¹⁰³ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

Es importante ver estas políticas punitivas a la luz de las actuales cifras de las prisiones en Colombia. Siguiendo la línea del informe de Dejusticia (2017) y actualizando las cifras para 2019, según los datos del International Center for Prison Studies (Centro Internacional de Estudios sobre Prisiones)¹⁰⁵:

- Colombia ocupa el puesto número 14 en términos de población privada de la libertad, con 119.896 personas en sus cárceles a 2018, población que en Latinoamérica solamente es superada por Brasil (719.998).
 - Ha habido un crecimiento acelerado de dicha población, creciendo un 133% desde el año 2000, superando el crecimiento porcentual de la población en Colombia para el mismo periodo 5.3 veces según las cifras del DANE.¹⁰⁶
- Colombia ocupa el puesto 48 en términos de países con mayores tasas de encarcelamiento, con 241 por cada 100.000 habitantes privados de la libertad.
 - Esta cifra está muy por encima del promedio mundial reportado por el Centro Internacional de Estudios sobre Prisiones para 2018, que fue de 145 por cada 100.000 habitantes.
 - También, resulta preocupante el crecimiento de esta cifra que aumentó en un 17% desde el año 2000 (128 por cada 100.000 habitantes).
- Colombia ocupa el puesto 51 en términos de países con mayor tasa de encarcelamiento femenino. Las mujeres representan el 6.9% de la población privada de la libertad en Colombia.
 - La población femenina privada de la libertad ha crecido de una manera más acelerada que el promedio nacional, 163% desde el año 2000 superando el crecimiento porcentual de la población femenina en Colombia para el mismo periodo 6.5 veces según las cifras del DANE.
- Colombia ocupa el puesto 53 en términos de países con mayor hacinamiento carcelario, 149.4%.

De acuerdo al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, el hacinamiento carcelario en Colombia ha sido una situación constante en el sistema penitenciario, en donde ha alcanzado picos hasta del 54,3%, como ocurrió en el año 2019. Si bien esta cifra ha bajado a un 19,8% para Junio de 2022, persiste el hacinamiento carcelario en detrimento de los derechos fundamentales de las

¹⁰⁵ World Prison Brief, Institute for Criminal Policy Research. Recuperado de: <http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total> y <http://www.prisonstudies.org/country/colombia>
¹⁰⁶ DANE. Estimaciones de Población 1985-2005 y Proyecciones de Población 2005-2020 Nacional y Departamental Desagregado por Área, Sexo y Grupos Quinquenales de Edad. Recuperado de: <https://censos.dane.gov.co/eng/presentation/arc/#censos00>

personas privadas de la libertad.

AÑO	PORCENTAJE HACINAMIENTO CARCELARIO
2017	44,9%
2018	47,7%
2019	54,3%
2020	19,3%
2021	20,5%
2022 (Corte al 30 de Junio)	19,8%

En este sentido, es importante ver estas cifras de privación de la libertad en Colombia a la luz de las capturas por delitos por drogas, pues estas representan una gran parte de las capturas que se dan en el país. De las 2.479.630 capturas realizadas por la Policía Nacional por presunta conducta delictiva en el periodo 2005-2014, "727.091 (el 29,3%) han sido por presunto porte, tráfico o fabricación de drogas" (Dejusticia, 2017, pp. 30). Para el 2014, 1 de cada 3 capturas de la policía estuvo relacionada con drogas, capturas que son principalmente de jóvenes y menores de edad.¹⁰⁷

Así como la población privada de la libertad en Colombia por delitos asociados a drogas pasó de 11% en 2000 a 22% en 2015. De la cual, la población de mujeres pasó de 40% en 2000 a 46% en 2015, mientras que la población masculina por este mismo tipo de conducta pasó de 10% en 2000 a 18% en 2015. Avunado al hecho que de cada 200 capturas solo 48 (24%) terminan en condena.¹⁰⁸

El 52% de las personas capturadas por delitos de tráfico, porte o fabricación de estupefacientes, son menores de 25 años.¹⁰⁹ Pero es preocupante que, de los 160.047 casos registrados de menores de edad que han ingresado al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, el 30% de los casos eran relacionados con tráfico, fabricación o porte de estupefacientes¹¹⁰, porcentaje que solamente es superado por los casos de hurto, que representan el 39%.

Con las políticas punitivas en Colombia no solamente se están persiguiendo a los jóvenes, sino también a las personas más pobres, a las personas con menos nivel educativo y que menos oportunidades han tenido a lo largo de la historia de nuestro país. Ello se evidencia en las cifras arrojadas por un estudio realizado por Dejusticia sobre personas condenadas por tráfico, porte o fabricación de

¹⁰⁷ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Subredes Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37*. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-subredes-carcelaria-en-Colombia-Version-final-FDZ-para-WEB.pdf>
¹⁰⁸ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Subredes Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37*. (p. 49) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-subredes-carcelaria-en-Colombia-Version-final-FDZ-para-WEB.pdf>
¹⁰⁹ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Subredes Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37*. (p. 32) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-subredes-carcelaria-en-Colombia-Version-final-FDZ-para-WEB.pdf>
¹¹⁰ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Subredes Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37*. (p. 53) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-subredes-carcelaria-en-Colombia-Version-final-FDZ-para-WEB.pdf>

estupefacientes para el periodo 2010 – 2014¹¹¹, en donde el 19,4% de las personas condenadas se encontraban desempleadas o se ocupaban en la economía informal, y solamente 4,41% se dedicaba a un oficio profesional.

La situación de hacinamiento es crítica en las cárceles colombianas, debido en parte, al gran número de personas privadas de libertad por delitos en conexión con drogas y el acelerado crecimiento de estas cifras. Al punto que, de acuerdo a Dejusticia, si se hubieran implementado alternativas que permitieran la salida de la cárcel de las personas recluidas por delitos de drogas, el hacinamiento se reduciría en un promedio del 33.38% al 9.48% para el periodo.¹¹²

La regulación del consumo de marihuana si bien no solucionaría completamente los problemas expuestos anteriormente, sí sería un primer paso para enmendar muchas de las injusticias contra los grupos más vulnerables y eslabones más débiles. No solamente ayudaría ahorrar recursos al Estado, sino también permitiría a las autoridades judiciales concentrar sus esfuerzos en conductas que realmente pongan en riesgo a la sociedad.

Finalmente, tenemos que tener en cuenta que las Políticas de Drogas están encaminadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el reporte de 2018 titulado "Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible"¹¹³, la Comisión Global de Políticas de Drogas señala cómo el lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible permite dirigir "las políticas de drogas para enfocarse en aquellos que están amenazados, en lugar de las amenazas que pueden representar las drogas mismas"¹¹⁴.

La política de drogas de regulación, y no de persecución, se puede enmarcar dentro de los diferentes ODS y, pueden generar oportunidades para la prevención y asistencia de los grupos más vulnerables. La lucha actual contra las drogas, dentro de las cuales se incluye la marihuana, afecta el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así:

- ODS 1 (fin de la pobreza): las políticas de control de drogas han exacerbado la pobreza sin enfrentar las causas que llevan a las personas a participar en el mercado de las drogas.¹¹⁵ En el mercado ilícito de las drogas participan personas vulnerables y las políticas represivas han sido contraproducentes, afectando principalmente a las personas más vulnerables, grupos étnicos y comunidades marginalizadas. Muchos de los cultivos de drogas ilícitas se dan en regiones donde el Estado no llega y hay desigualdad en el acceso a la tierra. Las políticas de erradicación forzosa sin ofrecer alternativas de

subsistencia, así como la persecución de los eslabones más débiles en las cadenas de producción, exacerbando la pobreza en las poblaciones vulnerables.¹¹⁶ Además, en diferentes regiones de conflicto es común que los agricultores de subsistencia se vean atrapados en disputas entre grupos armados, como ha sido el caso en Colombia.

- ODS 3 (salud y bienestar): si bien el consumo de drogas permea todos los grupos sociales, las políticas represivas y "falta de acceso sociales y de salud (que incluyen la reducción y el tratamiento del daño, pero también la atención médica general) suelen afectar a los segmentos más pobres y marginados de la sociedad".¹¹⁷ Criminalizar a las personas que consumen drogas solamente aumenta más su exclusión del empleo, salud y servicios sociales.
- ODS 5 (igualdad de género): las personas atrapadas en el tráfico de drogas son especialmente vulnerables y las acciones represivas por parte del Estado pueden llevar a un aumento de la corrupción, hacinamiento en las cárceles y agravamiento de la pobreza.¹¹⁸ Las mujeres son más propensas a participar en el tráfico de drogas ilegales, debido a que las desigualdades de género "obstacilizan su acceso a la educación y al empleo".¹¹⁹ En América Latina la gran mayoría de las mujeres que participan en actividades de drogas ilícitas son madres solteras en condiciones de vulnerabilidad y sin formación formal, con pocas oportunidades en el mercado laboral.¹²⁰ Más allá, su encarcelamiento exacerbó su problemática, afectando directamente a sus hijos y creando ciclos de pobreza y delincuencia. Lo anterior está ligado con el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y la problemática que encuentran las personas al dejar los centros de reclusión para encontrar trabajo.¹²¹
- ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas): Las políticas punitivas y la guerra dura contra las drogas como ha sido planteada hasta ahora no ha logrado reducir significativamente el mercado, de acuerdo a las Naciones Unidas y la literatura científica.¹²² Los sistemas de justicia y penales se han visto inundados de casos relacionados con delincuentes menores, agotando recursos ya escasos para atender a la justicia y no enfocándose en los verdaderos actores violentos.¹²³ Adicionalmente, las políticas represivas han llevado a encarcelamientos masivos y problemas de hacinamiento.¹²⁴

¹¹¹ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Subredes Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37*. (p. 50) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-subredes-carcelaria-en-Colombia-Version-final-FDZ-para-WEB.pdf>
¹¹² Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Subredes Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37*. (p. 73) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-subredes-carcelaria-en-Colombia-Version-final-FDZ-para-WEB.pdf>
¹¹³ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf
¹¹⁴ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible*. (p.5) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf
¹¹⁵ *Ibidem*.
¹¹⁶ *Ibidem*.
¹¹⁷ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible*. (p.8) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf
¹¹⁸ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible*. (p.7) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf
¹¹⁹ *Ibidem*.
¹²⁰ *Ibidem*.
¹²¹ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible*. (p.7) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf
¹²² Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible*. (p.8) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf
¹²³ *Ibidem*.
¹²⁴ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible*. (p.9) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf

Las mujeres en América Latina son la población carcelaria de mayor crecimiento, lo cual va en contravía del ODS 10 (reducción de las desigualdades) pues las leyes antidrogas son especialmente aplicadas a grupos minoritarios. Así mismo, el tamaño del mercado ilegal de las drogas ha generado incentivos para que haya corrupción y las instituciones del Estado sean cooptadas.¹²⁵

Por otra parte, también la Comisión replantea la manera de medir indicadores de control de drogas a partir indicadores de los ODS. Algunas de las propuestas son¹²⁶:

- ODS 1: Hectáreas de cultivos erradicados vs. Pobreza en las familias donde los cultivos ilícitos son predominante fuente de ingreso.
- ODS 5: número de Micro traficantes encarcelados vs. número de mujeres encarceladas por primera vez por delitos menores relacionados con drogas.
- ODS 16: número de personas procesadas en el sistema penal por delitos relacionados con drogas vs. número de personas acusadas de delitos no violentos relacionados con drogas que se han visto beneficiados de alternativas de encarcelamiento.

Finalmente, debemos resaltar que la Comisión Global de Políticas de Drogas recomienda que la lucha contra las drogas de la manera como ha sido planteada (prohibición y persecución del consumidor), ha marginado a personas vulnerables y causado "daños graves en los sectores de la sociedad, la educación y la economía".¹²⁷ Además, señala que "los países deben considerar la política de drogas como parte de una deliberación más amplia sobre el tipo de sociedades que desean lograr para 2030 y cuán inclusivas deberían ser esas sociedades. Como respuesta a cuestiones tan trascendentales, los países deberían avanzar hacia la regulación de las drogas actualmente ilegales, con miras a sacar el mercado ilegal de las manos de la delincuencia organizada y garantizar la salud, la seguridad, la dignidad y el desarrollo equitativo de sus poblaciones".¹²⁸

8. MODIFICACIONES A LA CONSTITUCIÓN

TEXTO LEGAL VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Constitución Política de Colombia	Constitución Política de Colombia
ARTICULO 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se	ARTÍCULO 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se

¹²⁵ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible. (Pp.10) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf

¹²⁶ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible. (Pp.16) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf

¹²⁷ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible. (Pp.17) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf

¹²⁸ Ibidem.

garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará para el uso por parte de mayores de edad del cannabis y sus derivados. Tampoco

<p>Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.</p>	<p>aplicará para la destinación científica de estas sustancias, siempre y cuando se cuente con las licencias otorgadas por la autoridad competente. La Ley podrá restringir el porte y consumo del cannabis y sus derivados en espacios públicos, zonas comunes y entornos escolares, entre otros.</p> <p>Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para garantizar su tratamiento; y así fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y sus efectos nocivos y en favor de la recuperación de los enfermos dependientes o adictos.</p> <p>Las entidades integrantes del Sistema Integral de Seguridad Social y sus prestadores garantizarán la aplicación de lo establecido en este artículo.</p>
--	---

9. CONCLUSIONES

Según lo expuesto podemos afirmar que el presente Proyecto de Acto Legislativo es necesario, en razón a que:

- 1) Corrige la contradicción constitución/ley que se encuentra vigente frente al uso científico del cannabis.
- 2) Evita la intromisión del Estado frente al derecho del libre desarrollo de la personalidad, permitiendo que los ciudadanos puedan decidir sobre el consumo del cannabis en un marco legal regulado.
- 3) Evita tratos discriminatorios o desiguales arbitrarios frente a la población que consume.
- 4) Fortalece el enfoque de política pública en salud en el que se considera al adicto como una persona que merece un tratamiento y no como un criminal.

- 5) Ofrece la oportunidad de dar apertura a un mercado legal nuevo y prometedor con resultados positivos demostrables en el ámbito internacional.
- 6) Genera externalidades positivas en el ámbito fiscal, por un lado, implica un mayor recaudo y con ello mayor inversión social, por el otro crea empleo.
- 7) Desestimula los mercados ilegales de narcotráfico y su implementación gradual podría conducir a reducir el índice de otros delitos relacionados.
- 8) Aliviaría las cargas y sobrepoblación del sistema penitenciario.

10. COMPETENCIA DEL CONGRESO.

10.1 CONSTITUCIONAL:

ARTICULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes

ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
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 autorizan para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

10.2 LEGAL:

LEY 3 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

ARTÍCULO 2° Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

11. CONFLICTOS DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Acto Legislativo podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, que cuenten con cultivos de cannabis y sus derivados para el uso medicinal o científico, o participación en empresas que se encarguen de su producción y comercialización que puedan beneficiarse con el proyecto en mención.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

"Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

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

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


Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

12. REFERENCIAS

- Blumenauer, E. 2018. *The Path Forward: Rethinking Federal Marijuana Policy*. (P.p.10). Recuperado de: https://blumenauer.house.gov/sites/blumenauer.house.gov/files/BlumenauerReport_ThePathForward.pdf
- Cesar Augusto Giraldo Giraldo. *Medicina Forense*. 2009.
- Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Deitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>
- Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: http://www.globalcommissiondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf
- Constitución Política de Colombia
- Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional, Sentencia T-516 de 1998 M.P. Antonio Barrera.
- Corte Constitucional, sentencia C-420 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- Corte Constitucional, Sentencia C-336 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional, Sentencia C-574 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.
- Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013.M.P. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional, Sentencia C-144 de 2015. M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.
- Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
- Corte Constitucional, sentencia C-220 de 2017. M.P. José Antonio Cepeda Amaris (S).
- Corte Constitucional, Sentencia T-171 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.
- Corte Constitucional, Sentencia T-452 de 2018 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.
- Corte Constitucional, Comunicado de Prensa del 6 de junio de 2019.
- British Broadcasting Corporation BBC, *Cuales son las sustancias más adictivas del mundo y qué le hacen a nuestro cerebro*, recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46877409>
- DANE. *Estimaciones De Población 1985-2005 Y Proyecciones De Población 2005-2020 Nacional y Departamental Desagregado por Área, Sexo Y Grupos Quinquenales De Edad*. Recuperado de: <https://sitios.dane.gov.co/cnpu-presentacion/src/#cuantos00>

- Dejusticia. "Comentarios borrador de decreto por medio del cual se adiciona el capítulo 9 del título 8 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1070 de 2015, 'Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa', para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas" 2018.
- Drug Policy Alliance. 2018. *From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization*. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D.C. Recuperado de: http://filesserver.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf
- El Observador. 2018. *El jueves aumenta el precio de la marihuana a \$200*. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-jueves-aumenta-el-precio-de-la-marihuana-a-200-201813019260>
- German Lopez. *The three deadliest drugs in America*. Vox 2017.
- International Drug Policy Consortium, 2019. *La OMS cambia su posición con respecto a la marihuana*, recuperado de: https://idpc.net/es/alerts/2019/02/la-oms-cambia-su-posicion#_KTS1wK3odj0k:whatsapp
- Leslie King and Laurence Phillips. "Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis". David Nutt. *The Lancet*, 2010.
- Medina-Mora, Real, Villatoro, & Natera, "Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos?", 2013; página 68
- Ministerio de Salud, Dirección de Promoción y prevención, "El consumo de SPA en Colombia" 2015.
- Moody's. 2018. *Recreational Marijuana Tax Revenues are Marginal Credit Positives*. Recuperado de: https://www.capitaliq.com/CIQDotNet/CreditResearch/RenderArticle.aspx?articleId=2170361&ScArtId=467339&from=CM&nsL_code=LIME&sourceObjectid=10882078&sourceRevid=30f9e_md=N&exp_date=20200216222822
- P. Westen. *Speaking of equality. An Analysis of the Rhetorical force of Equality in moral and legal discourse*, Princeton University Press, 1990, cap.v.
- Roberto Serpa Flórez, *Psiquiatría médica y jurídica*, 2007.
- Roberto Solórzano Niño, *Medicina Legal, criminalística y toxicología para abogados*, 1996.
- Rodrigo Uprinsky, "Una oportunidad perdida", *Dejusticia*. 2019
- UNODC, *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2013 - Informe Final*, 2013, recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf
- Washington Post. 2016. *Justin Trudeau may have made the best case for legal pot ever*. Recuperado de: https://www.washingtonpost.com/news/wnk/wp/2016/06/10/why-people-who-hate-marijuana-should-legalize-it-anyway-according-to-justin-trudeau/?hpid=hp_hp-direct-on&utm_term=.75678dd4510b9
- World Prison Brief, *Institute for Criminal Policy Research*. Recuperado de: <http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total>
- <http://www.prisonstudies.org/country/colombia>



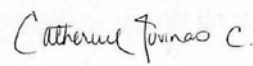
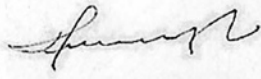

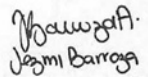
De los honorables congresistas,

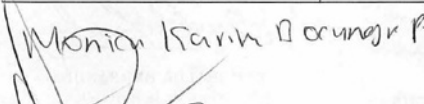
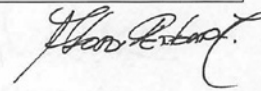
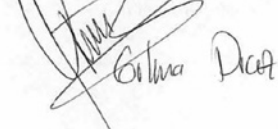

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
 Representante a la Cámara por Bogotá
 Partido Liberal Colombiano

 ALEJANDRO VEGA PÉREZ Senador de la República Partido Liberal Colombiano	 JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido de la U
 JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Representante a la Cámara por Córdoba Partido Liberal Colombiano	 JULIÁN PEINADO RAMÍREZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
 ALEJANDRO CARLOS CHACÓN C. Senador de la República Partido Liberal	 MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara por Bogotá

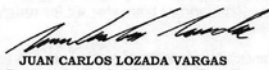
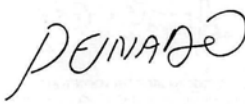



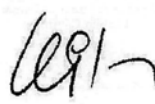
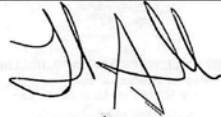
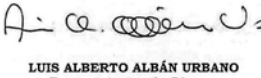
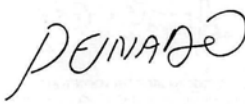



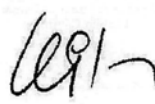
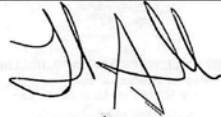
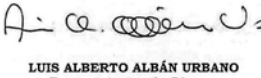

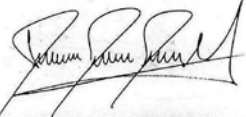
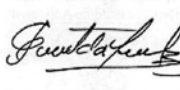
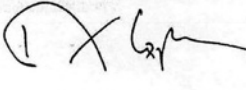
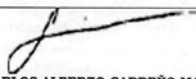
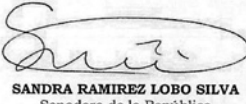
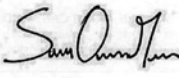


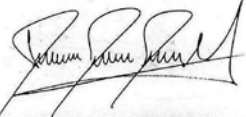
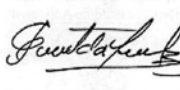
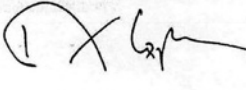
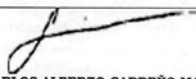
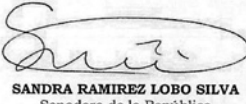
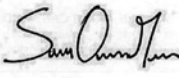

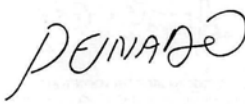



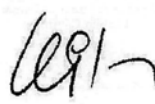
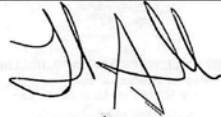
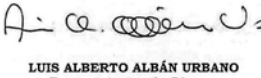

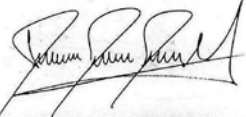
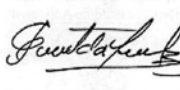
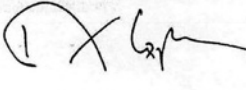
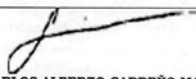
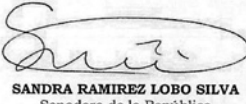
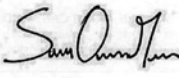

 MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Senadora de la República Coalición Pacto Histórico	 JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL Representante a la Cámara Partido Dignidad
 INTI RAÚL ASPRILLA Senador de la República Partido Verde	 MARÍA FERNANDA CARRASCAL R. Representante a la Cámara Coalición Pacto Histórico
 ALEXANDER LÓPEZ MAYA Senador de la República Polo Democrático Alternativo	 GABRIEL BECERRA Representante a la Cámara Unión Patriótica-Coalición Pacto Histórico
 OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA Senador de la República Partido Comunes	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes

 WILSON ARIAS CASTILLO Senador de la República Coalición Pacto Histórico	 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico
 ALFREDO MONDRAGON GARZÓN Representante a la Cámara por el Valle del Cauca	 ROY BARRERAS Senador de la República Coalición Pacto Histórico
 IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República Coalición Pacto Histórico	 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes
 SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico	 ESMERALDA HERNÁNDEZ Senadora de la República Coalición Pacto Histórico

 MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara Pacto Histórico-Alianza Verde	 KATHERINE MIRANDA P. Representante a la Cámara
 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Verde	 DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO Representante a la Cámara Partido Liberal
 DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara por Antioquia	 Jazmi Barrera

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 003 DE 2022 CÁMARA
por el cual se modifican los artículos 79 y 95 de la Constitución Política de Colombia.

<p align="center">PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO</p> <p align="center">"Por el cual se modifican los artículos 79 y 95 de la Constitución Política de Colombia"</p> <p align="center">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p align="center">DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 79 de la Constitución Política el cual quedará, así:</p> <p>Artículo 79. <i>Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.</i></p> <p><i>Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.</i></p> <p><u>La naturaleza, como una entidad viviente sujeto de derechos gozará de la protección por parte del Estado a fin de asegurar su existencia, hábitat, bienestar, restauración, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, así como la conservación de su estructura y funciones ecológicas.</u></p> <p><u>Los animales sintientes, sin excepción, serán reconocidos y protegidos como sujetos de derechos. Serán protegidos contra los tratos crueles, actos degradantes, muerte y sufrimiento innecesario y procedimientos injustificados o que pueden causarles dolor, angustia o limitar el desarrollo de sus capacidades naturales. La ley especificará los contenidos de sus derechos y sus mecanismos de protección legal. Es deber de las autoridades en todos los órdenes desarrollar políticas y programas que contribuyan al bienestar de los animales.</u></p> <p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 95 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 95. <i>La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.</i></p>	<p><i>Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.</i></p> <p><i>Son deberes de la persona y del ciudadano:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;</i> <i>Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;</i> <i>Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales;</i> <i>Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;</i> <i>Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;</i> <i>Propender al logro y mantenimiento de la paz;</i> <i>Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia;</i> <i>Proteger los recursos naturales y culturales del país, respetar los derechos de los animales y propender por su bienestar y velar por la conservación de un ambiente sano;</i> <i>Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.</i> <p>Artículo 3°: Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p> <p>Cordialmente,</p> <p align="right">  JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá Partido Liberal Colombiano </p>																
<table border="1"> <tr> <td data-bbox="240 1576 521 1785">  ALEJANDRO VEGA PÉREZ Senador de la República Partido Liberal Colombiano </td> <td data-bbox="521 1576 797 1785">  JULIÁN PEINADO RAMÍREZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia </td> </tr> <tr> <td data-bbox="240 1785 521 1968">  Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán Senador de la República Partido Conservador Colombiano </td> <td data-bbox="521 1785 797 1968">  DIÓGENES QUINTERO AMAYA Representante a la Cámara por El Catatumbo, Norte de Santander. </td> </tr> <tr> <td data-bbox="240 1968 521 2184">  MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Senadora de la República Coalición Pacto Histórico </td> <td data-bbox="521 1968 797 2184">  WILSON ARIAS CASTILLO Senador de la República Coalición Pacto Histórico </td> </tr> <tr> <td data-bbox="240 2184 521 2349">  INTI RAÚL ASPRILLA Senador de la República Partido Verde </td> <td data-bbox="521 2184 797 2349">  LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara </td> </tr> </table>	 ALEJANDRO VEGA PÉREZ Senador de la República Partido Liberal Colombiano	 JULIÁN PEINADO RAMÍREZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán Senador de la República Partido Conservador Colombiano	 DIÓGENES QUINTERO AMAYA Representante a la Cámara por El Catatumbo, Norte de Santander.	 MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Senadora de la República Coalición Pacto Histórico	 WILSON ARIAS CASTILLO Senador de la República Coalición Pacto Histórico	 INTI RAÚL ASPRILLA Senador de la República Partido Verde	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="831 1597 1104 1785">  ALFREDO MONDRAGON GARZÓN Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Coalición Pacto Histórico </td> <td data-bbox="1104 1597 1377 1785">  DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico </td> </tr> <tr> <td data-bbox="831 1785 1104 1968">  ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Coalición Pacto Histórico </td> <td data-bbox="1104 1785 1377 1968">  IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República Coalición Pacto Histórico </td> </tr> <tr> <td data-bbox="831 1968 1104 2114">  CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes </td> <td data-bbox="1104 1968 1377 2114">  SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes </td> </tr> <tr> <td data-bbox="831 2114 1104 2323">  SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico </td> <td data-bbox="1104 2114 1377 2323">  MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara Pacto Histórico-Allianza Verde </td> </tr> </table>	 ALFREDO MONDRAGON GARZÓN Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Coalición Pacto Histórico	 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Coalición Pacto Histórico	 IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República Coalición Pacto Histórico	 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes	 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes	 SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico	 MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara Pacto Histórico-Allianza Verde
 ALEJANDRO VEGA PÉREZ Senador de la República Partido Liberal Colombiano	 JULIÁN PEINADO RAMÍREZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia																
 Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán Senador de la República Partido Conservador Colombiano	 DIÓGENES QUINTERO AMAYA Representante a la Cámara por El Catatumbo, Norte de Santander.																
 MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Senadora de la República Coalición Pacto Histórico	 WILSON ARIAS CASTILLO Senador de la República Coalición Pacto Histórico																
 INTI RAÚL ASPRILLA Senador de la República Partido Verde	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara																
 ALFREDO MONDRAGON GARZÓN Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Coalición Pacto Histórico	 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico																
 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Coalición Pacto Histórico	 IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República Coalición Pacto Histórico																
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes	 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes																
 SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico	 MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara Pacto Histórico-Allianza Verde																

[Signature]
DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO
 Representante a la Cámara
 Partido Liberal

[Signature]
Alvaro Leonel Rozada C
 Representante Liberal
 Santander

[Signature]
Jaymi Barroga

[Signature]
Monica Karim Bocanegra

[Signature]
José Razo Amador

[Signature]
Gilma Druet

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de Julio del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley Acto Legislativo
 No. 003 Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito por HR Juan C. Lozada
HS Alejandro Vega, HR Julián Peinado
HS Nicolás Echeverry y otros HR RP y HS

[Signature]
SECRETARIO GENERAL

EXPOSICION DE MOTIVOS.

"La novedad consiste entonces en el cambio de paradigma ... la naturaleza, en tanto ser vivo, es considerada un sujeto titular de derechos"
(Corte Constitucional del Ecuador)

1. OBJETO.

La iniciativa de Acto Legislativo tiene como objeto, incorporar a la Constitución, de manera expresa, un mandato general en favor del reconocimiento de la naturaleza, como una entidad viviente y los animales sintientes, sin excepción, como sujetos de derechos. De igual manera, establecer como deber de las personas y el ciudadano de respetar los derechos de los animales y propender por su bienestar, modificando en tal sentido, los artículos 79 y 95 de la Carta Política.

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

El Congreso de la República en la legislatura 2019-2020 tramitó las siguientes iniciativas de reforma constitucional:

- **Proyecto de Acto Legislativo No. 074 de 2019 Cámara** "Por el cual se adiciona un inciso al artículo 79 y se modifica el numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Política", de autoría de los H.S. José Luis Pérez Oyuela, H.R. Oswaldo Arcos Benavides, H.R. Karen Violette Cure Corcione, H.R. Ángela Patricia Sánchez Leal, H.R. Karina Estefanía Rojano Palacio, H.R. José Daniel López Jiménez, H.R. Jairo Humberto Cristo Correa, H.R. César Augusto Lorduy Maldonado, H.R. José Gabriel Amar Sepulveda, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Mauricio Parodi Díaz, H.R. Eloy Chichí Quintero Romero, H.R. Gloria Betty Zorro Africano, H.R. Carlos Mario Farelo Daza, H.R. Jaime Rodríguez Contreras, H.R. Atilano Alonso Giraldo Arboleda, H.R. Salim Villamil Quessep, H.R. Julio César Triana Quintero, H.R. Jorge Méndez Hernández, H.R. Aquileo Medina Arteaga y H.R. David Ernesto Pulido Novoa, radicado el día 24 de julio de 2019.
- **Proyecto de Acto Legislativo número 080 de 2019 Cámara** "Por el cual se modifica el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia", de autoría de los H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. Harry Giovanni González García, H.R. Juan Fernando Reyes Kuri, H.R. Andrés David Calle Aguas, H.R. Alejandro Alberto Vega Pérez, H.R. Nilton Córdoba Manyoma, H.R. José

Daniel López Jiménez, H.R. Inti Raúl Asprilla Reyes, H.R. Julián Peinado Ramírez, H.R. Juan Carlos Rivera Peña, radicado el día 30 de julio de 2019.

Estos proyectos de acto legislativo fueron acumulados para su trámite, siendo aprobado con modificaciones avaladas en primer debate, primera vuelta, en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. La iniciativa fue archivada por vencimiento de términos, ante la falta de programación en el orden del día de la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Posteriormente en el 2020 se radicó:

- **Proyecto de Acto Legislativo 007 de 2020** "Por el cual se modifican los artículos 79 y 95 de la constitución política de Colombia", de autoría de los H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. Harry Giovanni González, H.R. Julián Peinado Ramírez, H.R. Alejandro Vega Pérez, H.R. Andrés David Calle Aguas, H.R. Angel María Gaitán Pulido, H.R. Alejandro Carlos Chacón, H.R. José Daniel López, H.R. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.R. Carlos Germán Navas Talero, H.R. Inti Raúl Asprilla reyes, H.R. Fabián Díaz Plata.

No obstante, a falta de discusión del proyecto, este fue archivado. Por esta razón, se ha considerado imprescindible volver a radicar este proyecto de acto legislativo, en una versión ajustada, con la finalidad de que el Congreso de la República atienda el llamado de la Corte Constitucional, que ha avanzado de forma sustancial sobre este tema por vía jurisprudencial, y reconozca a la naturaleza y a los animales como verdaderos sujeto de derechos.

3. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

- La **Carta Mundial de la Naturaleza** proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1982, consideró que la especie humana es parte de la naturaleza y la vida depende del funcionamiento ininterrumpido de los sistemas naturales que son fuente de energía y de materias nutritivas, en virtud de lo cual instituyó como principio básico que "se respetará la naturaleza y no se perturbarán sus procesos esenciales".
- La **Declaración Universal de los Derechos de los Animales**, proclamada el 15 de octubre de 1978 por la Liga Internacional, las Ligas Nacionales y las personas físicas que se asocian a ellas, instrumento internacional no vinculante que consagra el derecho a la existencia de los animales, al respeto, a la prohibición de exterminio, explotación o crueldad y a la obligación de cuidado y protección por parte de los hombres (arts. 1 a 3).

4. RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE LA NATURALEZA COMO SUJETO DE DERECHOS.

4.1 A nivel CONSTITUCIONAL

- **ECUADOR** es el primer país del mundo en reconocer a nivel constitucional desde **2008**, a la naturaleza o Pacha Mama como sujetos de derechos, lo que incluye el respeto integral de su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, así como su restauración¹.
- En el Estado de **COLORADO, ESTADOS UNIDOS**, se aprobó en **2014** una enmienda constitucional a fin de facultar a los municipios para expedir leyes estableciendo los derechos fundamentales de la naturaleza².
- En **MÉXICO** se han aprobado reformas constitucionales para reconocer los Derechos de la Naturaleza en el Estado de Guerrero en **2014**³, Ciudad de México en **2017**⁴ y Estado de Colima en **2019**⁵.

¹ Art. 10. (...) La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución."

² (...) Capítulo séptimo Derechos de la naturaleza
Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán (sic) los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.
El Estado incumplirá a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.
Art. 72.- La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependen de los sistemas naturales afectados (...)" (artículo 32 (2)(a)).

³ "The power to enact local laws (...) establishing the fundamental rights of (...) nature (...)" (artículo 32 (2)(a)).

⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Decreto número 433 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la constitución política del estado libre y soberano de Guerrero. "Artículo 2. (...) el Estado deberá garantizar y proteger los derechos de la naturaleza en la legislación respectiva."

⁵ https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment_data/file/173564/Constitucion_politica_estado_libre_soberano_guerrero.pdf

⁶ Constitución Política de la Ciudad de México. 2017. En vigencia desde el 17 de septiembre de 2018. Artículo 18(A)(3) "Para el cumplimiento de esta disposición se expedirá una ley secundaria que tendrá por objeto reconocer y regular la protección más amplia de los derechos de la naturaleza conformada por todos sus ecosistemas y especies como un ente colectivo sujeto de derechos."

⁷ "La naturaleza, conformada por todos sus ecosistemas y especies como un ente colectivo sujeto de derechos, deberá ser respetada, en su existencia, en su restauración y en la regeneración de sus ciclos naturales, así como la conservación de su estructura y funciones ecológicas (...)"
http://www.biodiversidadla.org/Noticias/Historico-Colima-reconoce-derechos-de-la-naturaleza-en-Constitucion

- En **ALEMANIA** el artículo 20⁶ de la Ley Fundamental⁶ consagra: en cuanto a la Protección de los fundamentos naturales de la vida y de los animales que: El Estado protegerá, teniendo en cuenta también su responsabilidad con las generaciones futuras, dentro del marco del orden constitucional, los fundamentos naturales de la vida y los animales a través de la legislación y, de acuerdo con la ley y el Derecho, por medio de los poderes ejecutivo y judicial.
- En **SUIZA** el artículo 80 de la Constitución⁷ dispone en cuanto a la Protección de los animales que: 1. La legislación sobre la protección de los animales es competencia de la Confederación. 2. En particular, la legislación federal regulará: a. la custodia de los animales y los cuidados que deben dárseles; b. la experimentación con animales y los atentados a la integridad de animales vivos; c. la utilización de animales; d. la importación de animales y de los productos de origen animal; e. el comercio y transporte de animales; f. la matanza de animales. 3. La ejecución de las prescripciones federales incumbe a los cantones, salvo que la ley reserve expresamente la competencia de la Confederación.

4.2 A nivel LEGAL

- **TAMAQUA BOROUGH, PENNSYLVANIA, ESTADOS UNIDOS**, es el primer municipio del mundo en reconocer en el 2006, derechos de la naturaleza mediante ORDENANZA, al considerar como "personas" a las comunidades naturales y ecosistemas y otorgarles derechos civiles⁸.
- **BOLIVIA** reconoció a la Madre Tierra como sujeto colectivo de interés público en la LEY 071 de 2010⁹, en este mismo sentido lo hizo la **CIUDAD DE MÉXICO** en la Ley de Protección a la Tierra de 2013¹⁰.
- **NUEVA ZELANDA** declaró el entonces parque natural "Te Urewera" como "entidad legal" y sujeto de derechos y como tal, una persona legal mediante

⁶ https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_20a.html
⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#80>
⁸ "Borough residents, natural communities, and ecosystems shall be considered 'persons' for the purposes of the enforcement of the civil rights of those residents, natural communities, and ecosystems." (Ordinance No. 612, 2006) <https://ejatlas.org/conflict/tamaqua-borough-passes-ordinance-on-rights-of-nature>
⁹ Ley de Derechos de la Madre Tierra. 2010. "Artículo 5. (CARÁCTER JURÍDICO DE LA MADRE TIERRA). Para efectos de la protección y tutela de sus derechos, la Madre Tierra adopta el carácter de sujeto colectivo de interés público. La Madre Tierra y todos sus componentes incluyendo las comunidades humanas son titulares de todos los derechos inherentes reconocidos en esta Ley. La aplicación de los derechos de la Madre Tierra tomará en cuenta las especificidades y particularidades de sus diversos componentes. Los derechos establecidos en la presente Ley, no limitan la existencia de otros derechos de la Madre Tierra." <http://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/Ley%20de%20Derechos%20de%20la%20Madre%20Tierra.pdf>
¹⁰ Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal. 2013. "Artículo 86 Bis 3. Para efectos de la protección y tutela de sus recursos naturales, la Tierra adopta el carácter de ente colectivo sujeto de la protección y tutela de sus recursos naturales, la Tierra adopta el carácter de ente colectivo sujeto de la protección y tutela de sus recursos naturales, la Tierra adopta el carácter de ente colectivo sujeto de la protección y tutela de sus recursos naturales. En su aplicación se tomarán en cuenta las especificidades y particularidades de sus diversos componentes."

la LEY "Te Urewera" de 2014¹¹ y en este mismo sentido declaró con la LEY de 2017 al "Te Awa Tupua" como "persona legal" a efectos de proteger al río Whanganui¹².

- **LAFAYETTE, COLORADO, ESTADOS UNIDOS**, mediante ORDENANZA se expidió en 2017 la Carta de los Derechos Climáticos, donde se reconoce el derecho a los ecosistemas a un clima sano¹³.
- **AUSTRALIA**, en 2017 declaró mediante LEY al río Yarra como una entidad natural viva e integrada¹⁴.
- **ESTADO DE PERNAMBUCO, BRAZIL**, mediante modificaciones a las LEYES ORGÁNICAS de 2017 y 2018, se reconoce el derecho de la naturaleza de existir, prosperar y evolucionar en los municipios de Bonito¹⁵ y Paudalho¹⁶, así mismo, en este último municipio se reconoce además derechos de la naturaleza a la Fuente de agua mineral en San Severino Ramos¹⁷.
- **TOLEDO, OHIO, ESTADOS UNIDOS**, en un antecedente histórico, la comunidad mediante referendo logró en 2019 que se promulgara la "Carta de Derechos del Lago Erie" siendo la primera LEY en este país en reconocer derechos legales a un ecosistema¹⁸.

- **UGANDA**, en la LEY Nacional Ambiental de 2019, reconoció a la naturaleza los derechos de existir, persistir, mantener y regenerar sus ciclos vitales, estructura, funciones y sus procesos de evolución¹⁹.

4.3 A nivel JURISPRUDENCIAL en el Contexto Internacional

- **ESTADOS UNIDOS**

¹¹ Te Urewera Act 2014. "Te Urewera is a legal entity, and has all the rights, powers, duties, and liabilities of a legal person." (artículo 11(1)). Ver: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2014/0051/latest/whole.html>
¹² Te Awa Tupua Act 2017. "Te Awa Tupua is a legal person and has all the rights, powers, duties, and liabilities of a legal person." (artículo 14 (1)). Ver: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0007/latest/whole.html>
¹³ Ordenanza No. 02, Series 2017. "Right to a Healthy Climate. All residents and ecosystems of the City of Lafayette possess a right to a healthy climate [...]" (artículo 1(a)). Ver: <https://coconr.com/lafayette-climate-bill-rights/>
¹⁴ Yarra River Protection (Whip-gin Birrarung marron) Act 2017. "To provide for the declaration of the Yarra River and certain public land in its vicinity for the purpose of protecting it as one living and integrated natural entity [...]" (artículo 1 (a)). Ver: [http://www.legislation.vic.gov.au/Domino/Web_Notes/LDMS/PubStatbook.nsf/51dea9770535e6cc256da4001b590ca/DD1ED871D7DF8661CA2581A700103BF0/\\$FILE/17-049aa%20authorised.pdf](http://www.legislation.vic.gov.au/Domino/Web_Notes/LDMS/PubStatbook.nsf/51dea9770535e6cc256da4001b590ca/DD1ED871D7DF8661CA2581A700103BF0/$FILE/17-049aa%20authorised.pdf)
¹⁵ Ver página 6: <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload644.pdf>
¹⁶ <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload720.pdf>
¹⁷ <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload832.pdf>
¹⁸ https://www.democracynow.org/es/2019/2/27/nature/ohio_senators_grant_lake_erie_the_right_to_sue_polluters
¹⁹ National Environment Act 2019. "Nature has the right to exist, persist, maintain and regenerate its vital cycles, structure, functions and its processes in evolution." (artículo 4(1))

En el salvamento de voto emitido por el Juez William O. Douglas en la sentencia de Corte Suprema de Estados Unidos en abril de 1972, en el caso Sierra Club v. Morton, afirmó que los recursos naturales deberían tener el derecho de demandar por su propia protección²⁰.

• **ECUADOR**

En sentencia de marzo de 2018, la Corte Constitucional del Ecuador negó la acción de incumplimiento impetrada contra la sentencia de apelación de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Loja del 30 de marzo de 2011, que contiene la primera sentencia judicial aplicando las disposiciones constitucionales de reconocimiento del río Vilcabamba como sujeto de derechos²¹.

Continuando con la aplicación de los DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LA NATURALEZA, en la jurisprudencia se ha reconocido a las Islas Galápagos en 2012²² como sujeto de derechos.

• **INDIA**

En 2018, el Tribunal Superior del Estado de Uttarakhand reconoció al **reino animal** como una entidad legal con los derechos, deberes y responsabilidades de una persona viva. Una decisión anterior de ese tribunal reconoció los derechos de los ríos **Ganges** y **Yamuna**, pero esa decisión ha sido suspendida²³.

"Pero no se detuvieron ahí, unas semanas después de la primera sentencia, se atrevieron a ir mucho más allá y decidieron extender el ámbito de protección de la naturaleza y declararon sujeto de derechos a varios glaciares, ríos, selvas y bosques del Himalaya.

[...] Para hacer realidad la protección de dichas entidades naturales, en especial del Ganges, se determinó que el río – amparado bajo la figura de 'menor con capacidad legal'– debía ser representado por dos tutores: el gobernador y el fiscal general del Estado de Uttarakhand con el objeto de proteger, conservar y preservar a la fuente hídrica. Sin embargo, dichos guardianes, en lugar de cumplir la orden, apelaron la decisión ante la Corte Suprema de India y esta, al seleccionar el caso para su estudio ha decidido suspender los efectos de la sentencia del Tribunal de Uttarakhand, así que la suerte de la protección del río Ganges ha

²⁰ <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload684.pdf>. p.6.
²¹ <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload659.pdf>
²² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 017-12-SIN-CC, caso No. 0033-10-IV. <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload661.pdf>
²³ <https://www.etiempo.com/sida/medio-ambiente/cientificos-piden-reconocer-los-derechos-de-la-naturaleza-364628>

*quedado a la deriva hasta que la Corte Suprema (máximo organismo judicial del país) tome una decisión definitiva."*²⁴

• **BANGLADESH**

En enero de 2019, la Alta Corte de Bangladesh les reconoció a todos los ríos de ese país el estatus de "persona legal" a fin de protegerlos de la invasión ilegal de sus rondas²⁵.

• **BRAZIL**

En marzo de 2019, la Corte Superior de Justicia reconoció, desde una perspectiva ecológica basada en el principio de la dignidad humana, a los animales no humanos como sujetos de derechos²⁶.

5. AVANCES EN EL RECONOCIMIENTO A NIVEL NACIONAL DE LA NATURALEZA COMO SUJETO DE DERECHOS.

5.1 A nivel de la JURISPRUDENCIA NACIONAL.

• **Sentencia T- 622 del 2016 – río Atrato**²⁷

La Corte Constitucional reconoció "al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas."

Ese Alto Tribunal en desarrollo del reconocimiento conceptúo:

"Ahora bien, las múltiples disposiciones normativas que existen y el enfoque pluralista que promueve la propia Carta Política, hacen que la relación entre la Constitución y el medio ambiente sea dinámica y en permanente evolución. En este sentido, es posible establecer al menos tres aproximaciones teóricas que explican el interés superior de la naturaleza en el ordenamiento jurídico colombiano y la protección especial que se le otorga: (i) en primer lugar, se parte de una visión antropocéntrica⁸⁰ que concibe al ser humano presente como única razón de ser del sistema legal y a los recursos naturales

²⁴ <https://www.semana.com/nacion/todo-lo-que-debe-saber-sobre-la-marcha-del-primero-de-abril/articulo/que-tienen-en-comun-colombia-nueva-zelanda-e-india/551271>
²⁵ <https://www.dhakatribune.com/bangladesh/court/2019/01/30/turag-jiven-legal-person-status-to-save-it-from-encroachment>
²⁶ <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload820.pdf>
²⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-622 de 2016 del 10 de noviembre de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

como simples objetos al servicio del primero, (ii) un segundo punto de vista biocéntrico reivindica concepciones más globales y solidarias de la responsabilidad humana, que abogan -en igual medida- por los deberes del hombre con la naturaleza y las generaciones venideras; (iii) finalmente, se han formulado posturas **ecocéntricas** que conciben a la **naturaleza como un auténtico sujeto de derechos** y que respaldan cosmovisiones plurales y alternativas a los planteamientos recientemente expuestos." (negrilla fuera de texto).

"(...) Por su parte, la visión biocéntrica deriva en un primer momento de una concepción antropocéntrica en tanto estima que la naturaleza debe protegerse únicamente para evitar la producción de una catástrofe que extinga al ser humano y destruya al planeta. Bajo esta interpretación la naturaleza no es sujeto de derechos, sino simplemente un objeto a disposición del hombre. Sin embargo, se diferencia del enfoque puramente antropocéntrico en la medida en que considera que el patrimonio ambiental de un país no pertenece en exclusiva a las personas que habitan en él, sino también a las futuras generaciones y a la humanidad en general. De tal manera que lo que ocurra con el ambiente y los recursos naturales en China puede terminar afectando a otras naciones, como a los Estados Unidos y a América Latina, como África y a Oceanía, lo que constituye una suerte de solidaridad global que, dicho sea de paso, encuentra fundamento en el concepto de desarrollo sostenible." (subrayado fuera de texto).

"Finalmente, el **enfoque ecocéntrico** parte de una premisa básica según la cual la tierra no pertenece al hombre y, por el contrario, asume que el hombre es quien pertenece a la tierra, como cualquier otra especie. De acuerdo con esta interpretación, la especie humana es solo un evento más dentro de una larga cadena evolutiva que ha perdurado por miles de millones de años y por tanto de ninguna manera es la dueña de las demás especies, de la biodiversidad ni de los recursos naturales como tampoco del destino del planeta. En consecuencia, esta teoría concibe a la **naturaleza como un auténtico sujeto de derechos** que deben ser reconocidos por los Estados y ejercidos bajo la tutela de sus representantes legales, verbigracia, por las comunidades que la habitan o que tienen una especial relación con ella." (negrilla y subrayado fuera de texto).

"Este enfoque en particular, al igual que los anteriores, encuentra pleno fundamento en la Constitución Política de 1991, en particular, en la fórmula del ESD (artículo 1° superior) en tanto define a Colombia como una República democrática, participativa y pluralista, y, por supuesto, en el mandato constitucional de

reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación (artículos 7° y 8°). Respecto de este último enfoque la Corte ha señalado en la reciente sentencia C-449 de 2015 que la perspectiva ecocéntrica puede constatarse en algunas decisiones de esta Corporación; por ejemplo, la sentencia C-595 de 2010 anota que la Constitución muestra igualmente la relevancia que toma el medio ambiente como bien a proteger por sí mismo y su relación estrecha con los seres que habitan la tierra. En igual sentido, la sentencia C-632 de 2011 expuso que:

"en la actualidad, la **naturaleza** no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un **sujeto con derechos propios**, que, como tal, deben ser **protegidos y garantizados**. En este sentido, la compensación ecosistémica comporta un tipo de **restitución** aplicada exclusivamente a la naturaleza'. Postura que principalmente ha encontrado justificación en los saberes ancestrales en orden al principio de diversidad étnica y cultural de la Nación [art. 7° Superior]". (negrilla y subrayado fuera de texto).

"En el mismo sentido, la sentencia T-080 de 2015, indicó que en esta línea, "la jurisprudencia constitucional ha atendido los saberes ancestrales y las corrientes alternas de pensamiento, llegando a sostener que 'la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un **sujeto con derechos propios**, que, como tal, deben ser **protegidos y garantizados**'." (negrilla fuera de texto).

"En este orden de ideas, el desafío más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental, consiste en lograr la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza, las culturas y formas de vida asociadas a ella y la biodiversidad, no por la simple utilidad material, genética o productiva que estos puedan representar para el ser humano, sino porque al tratarse de una entidad viviente compuesta por otras múltiples formas de vida y representaciones culturales, son **sujetos de derechos individualizables**, lo que los convierte en un nuevo imperativo de **protección integral y respeto** por parte de los Estados y las sociedades. En síntesis, solo a partir de una actitud de profundo respeto y humildad con la naturaleza, sus integrantes y su cultura es posible entrar a relacionarse con ellos en términos justos y equitativos, dejando de lado todo concepto que se limite a lo simplemente utilitario, económico o eficientista." (negrilla y subrayado fuera de texto).

"(...) En concreto, la aplicación del principio de precaución en el presente caso tendrá como objetivos, (i) prohibir que en adelante se

usen sustancias tóxicas como el mercurio en actividades de explotación minera, ya sean legales e ilegales; y (ii) **declarará que el río Atrato es sujeto de derechos** que implican su **protección, conservación, mantenimiento** y en el caso concreto, **restauración**, como se verá con más adelante en el fundamento 9.32." (negrilla y subrayado fuera de texto).

En consecuencia, la Corte ordenará al Gobierno nacional que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río (a través de la institución que el Presidente de la República designe, que bien podría ser el Ministerio de Ambiente) en conjunto con las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato en Chocó; de esta forma, el río Atrato y su cuenca -en adelante- estarán representados por un miembro de las comunidades accionantes y un delegado del Gobierno colombiano, quienes serán los guardianes del río. Con este propósito, el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, deberá realizar la designación de su representante dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia. En ese mismo periodo de tiempo las comunidades accionantes deberán escoger a su representante." (subrayado fuera de texto)

"(...) [L]a justicia con la naturaleza debe ser aplicada más allá del escenario humano y **debe permitir que la naturaleza pueda ser sujeto de derechos**. Bajo esta comprensión es que la Sala considera necesario dar un paso adelante en la jurisprudencia hacia la **protección constitucional de una de nuestras fuentes de biodiversidad más importantes: el río Atrato**. Esta interpretación encuentra plena justificación en el interés superior del medio ambiente que ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional y que está conformado por numerosas cláusulas constitucionales que constituyen lo que se ha denominado la "Constitución Ecológica" o "Constitución Verde". Este conjunto de disposiciones permiten afirmar la trascendencia que tiene el medio ambiente sano y el vínculo de interdependencia con los seres humanos y el Estado". (negrilla y subrayado fuera de texto).

"De lo expuesto anteriormente se derivan una serie de **obligaciones de protección y garantía del medio ambiente a cargo del Estado** quien es el primer responsable por su **amparo, mantenimiento y conservación**, que debe materializar a través de políticas públicas ambientales responsables (gobernanza sostenible), la expedición de documentos CONPES, de legislación en la materia y de Planes Nacionales de Desarrollo, entre otros; por supuesto, sin perjuicio del **deber de protección y cuidado que también le asiste a la sociedad civil y a las propias comunidades de cuidar los recursos naturales y la biodiversidad**. En este sentido la Sala considera pertinente hacer un llamado de

atención a las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato para que protejan, dentro del ejercicio de sus costumbres, usos y tradiciones, el medio ambiente del cual son sus primeros guardianes y responsables (...)" (negrilla fuera de texto).

"(...) En este contexto, para la Sala resulta necesario avanzar en la interpretación del derecho aplicable y en las formas de protección de los derechos fundamentales y sus sujetos, debido al gran grado de degradación y amenaza en que encontró a la cuenca del río Atrato. Por fortuna, a nivel internacional (como se vio a partir del fundamento 5.11) se ha venido desarrollando un nuevo enfoque jurídico denominado **derechos bioculturales**, cuya premisa central es la relación de profunda unidad e interdependencia entre naturaleza y especie humana, y que tiene como consecuencia un nuevo entendimiento socio-jurídico en el que la **naturaleza y su entorno** deben ser tomados en serio y con plenitud de derechos. Esto es, como **sujetos de derechos**. (negrilla y subrayado fuera de texto)

• Sentencia C-041 de 2017 - Animales como titulares de ciertos derechos²⁸

La Corte Constitucional en esta sentencia señala la inclusión de los animales como titulares de ciertos derechos, en estos términos:

"[a]unque la Constitución no reconozca explícitamente a los animales como titulares de derechos, ello no debe entenderse como su negación, ni menos como una prohibición para su reconocimiento -innominados-. Su exigencia atiende a factores como la evolución de la humanidad y los cambios que presente una sociedad, lo cual puede llevar a la Corte a hacer visible lo que a primera vista no se avizora en la Constitución.

Siendo este Tribunal el intérprete autorizado de la Carta Política (art. 241), tiene una función encomiable de hacer cierta para la realidad del Derecho la inclusión de los animales como titulares de ciertos derechos, en la obtención de los fines esenciales y sociales del Estado constitucional (preamble, arts. 1o y 2o superiores). Un derecho jurídicamente establecido y definido tiene en cuenta el sistema de evidencias, representaciones colectivas y creencias de la comunidad, por lo que el criterio de la consagración expresa de un derecho resulta insuficiente para cuestionar la posición aquí

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-041 del 1 de febrero de 2017. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

adaptada. Más aún cuando se endilga un déficit de protección o circunstancias de indefensión.

(...)

Los animales no son individuos idénticos a los humanos y no tienen por qué serlo. La Constitución preserva las especies -humanas y no humanas- como parte del entorno ecológico, pero también es posible extraer su protección como individuos al disponer de variadas y similares capacidades y niveles de raciocinio. De las interacciones que los humanos tienen con los demás seres vivos es claro que hacemos parte del mismo ecosistema compartiendo análogas y diferentes necesidades básicas, que no se reducen a la condición de seres vivos y sintientes.²⁹

• Sentencia STC4360 – 2018 – Amazonía²⁹

La Honorable Corte Suprema de Justicia mediante sentencia reconoció a la Amazonía colombiana como entidad, "sujeto de derechos", en estos términos:

"[...] Por tanto, en aras de proteger ese ecosistema vital para el devenir global, tal como la Corte Constitucional declaró al río Atrato, se reconoce a la Amazonía Colombiana como entidad, "sujeto de derechos", titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran." (negrilla fuera de texto).

• Tribunal Administrativo de Boyacá – páramo de Pisba³⁰

En fallo de tutela de segunda instancia, en agosto de 2018, el Tribunal Administrativo de Boyacá declaró el páramo de Pisba como sujeto de derechos, titular de protección, conservación, mantenimiento y restauración.

Y agrega el Tribunal:

"[...] Para la Sala resulta claro que los deberes enunciados como a cargo del Estado, no pueden ser satisfechos si previamente no se da a los páramos la especial protección que merecen como sujetos de derechos, y como entes de los cuales también se derivan ciertos derechos fundamentales y colectivos de la población que de éste dependen, so pena inclusive de comprometer su responsabilidad internacional." (subrayado y negrilla fuera de texto)

²⁹ Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil. Sentencia STC4360 – 2018 del 05 de abril de 2018. MP. Luis Armando Tolosa Villabona.
³⁰ Tribunal Administrativo de Boyacá. Expediente. 5238 3333 002 2018 00016 01. Fallo del 09 de agosto de 2018. MP. Clara Elisa Cifuentes Ortiz.

• Juzgado Único Civil Municipal de La Plata-Huila – río La Plata³¹

A nivel municipal, el Juzgado de La Plata en sentencia de tutela, reconoció al río La Plata como sujeto de derechos, en los siguientes términos:

"[...] Así las cosas, para este estricto caso, este estrado judicial con profundo respeto por la naturaleza y siguiendo lo adocinado por la jurisprudencia ambiental, reconocerá al "Río La Plata" como sujeto de derechos, evaluará los hechos denunciados que afectaron a ese recurso hídrico en razón de esa condición y adoptará las medidas de protección que considere necesarias, una vez se examine lo propio frente a los derechos de los tutelantes." (negrilla fuera de texto)

• Tribunal Administrativo del Tolima – ríos Coello, Combeima y Cocora³²

Por su parte, el Tribunal Administrativo del Tolima reconoció a tres importantes ríos: "Coello, Combeima y Cocora, sus cuencas y afluentes como entidades individuales, sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades" (negrilla y subrayado fuera de texto)

• Tribunal Superior de Medellín-Antioquia – río Cauca³³

El Tribunal Superior de Medellín en segunda instancia reconoció "al río Cauca, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo de EPM, y del Estado (...)" (negrilla y subrayado fuera de texto)

• Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad – río Pance

El Juez Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad reconoció al río Pance como sujeto de derechos para ser conservado, bajo protección, mantenimiento y restauración.³⁴

³¹ Juzgado Único Civil Municipal La Plata-Huila. Rad. 41-396-40-03-001-2019-00114-00. Fallo del 19 de marzo de 2019. Juez. Juan Carlos Clarjio González.
³² Tribunal Administrativo del Tolima. Expediente. 73001-23-00-000-2011-00611-00. Fallo del 30 de mayo de 2019. MP. José Andrés Rojas Villa.
³³ Tribunal Superior de Medellín. Expediente. 05001 31 03 004 2019 00071 01. Fallo del 17 de junio de 2019. MP. Juan Carlos Sosa Londoño.
³⁴ <https://www.eltiempo.com/colombia/cal/los-alcances-del-fallo-que-ordena-protector-y-conservar-el-rio-pance-389868>

• Sentencia C-045 de 2019 – Prohibición de caza deportiva³⁵

La Corte Constitucional respecto al deber de resguardo de los animales y el estatus moral de la vida animal inferido de la relación entre la naturaleza y los seres humanos, concluyó:

"En síntesis, esta Corporación ha deducido del interés superior de protección del ambiente y la fauna, "un deber de resguardo de los animales contra el padecimiento, el maltrato y la crueldad. De la relación entre la naturaleza y los seres humanos se puede inferir el estatus moral de la vida animal y dotar de la capacidad de sufrimientos a los mismos, por ello se entiende que son seres sintientes que conllevan a una serie de obligaciones para los seres humanos, de cuidado y protección" (Sentencia T-095 de 2016)."

• Sentencia STC3872 – 2020 – Vía Parque Isla Salamanca³⁶

En el más reciente fallo, la Honorable Corte Suprema de Justicia mediante sentencia "declara a la zona protegida Vía Parque Isla Salamanca como sujeto de derechos", en estos términos:

"[...] En tal orden, cuando los mecanismos de defensa ordinarios no sean suficientes para la salvaguarda del **ecosistema** y sea indispensable la intervención del juez constitucional para hacer cesar los daños que se le irroguen, prevenirlos ante amenazas inminentes o reprimir las omisiones respecto de su conservación, sostenimiento o mejoramiento, resulta adecuado el reconocimiento de los derechos de los cuales la naturaleza es titular, así como su protección efectiva no sólo en razón de la humanidad, sino de la esencia propia de los organismos que la componen, dado que "el desafío más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental, consiste en lograr la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza, las culturas y formas de vida asociadas a ella y la biodiversidad, no por la simple utilidad material, genética o productiva que estos puedan representar para el ser humano, sino porque al tratarse de una entidad viviente compuesta por otras múltiples formas de vida y representaciones culturales, son sujetos de derechos individualizables" (T-622 de 2016)." (subrayado fuera de texto)

Respecto a los derechos de los animales, en la citada sentencia la Corte señala que:

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-045 del 6 de febrero de 2019. M.P. Antonio José Lizarraso Ocampo.
³⁶ Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil. Sentencia STC3872 – 2020 del 18 de junio de 2020. MP. Octavio Augusto Tejero Duque.

"Muestra de lo anterior es lo ocurrido en el escenario nacional con algunas instituciones que han cedido a la necesidad de optimizar los niveles de efectividad de ciertos derechos que antes no eran reconocidos, como sucede con el tratamiento jurídico de la especie animal cuya existencia a pesar de que ha sido paralela a la del ser humano, no gozaba de alguna prerrogativa que cumpliera con los estándares deseados de "protección animal", sino que se fueron abriendo paso en el transcurso del tiempo acorde al avance social sobre ese aspecto, al punto de que el Estado fijara su preocupación en establecer preceptos útiles que dignifiquen y consoliden el respeto por dicha especie, tal cual quedó consignado en el artículo 1° de la Ley 1774 de 2016 en el sentido de que los "animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales."

Esto refuerza la idea de que en la época actual la racionalidad – que sigue siendo de exclusiva pertenencia de la humanidad – no es la única fuente de la que surgen los derechos, pues hoy se reconocen ciertas prerrogativas a otras especies, como es el caso de los animales tras ser catalogados seres sintientes."

Si bien la jurisprudencia hasta la fecha no ha reconocido expresamente a los animales como sujetos de derecho, como lo han sido otros elementos de la naturaleza, v.g. los ríos, páramos, ecosistemas y áreas protegidas, se pueden vislumbrar aportes importantes hacia ese derrotero, en cuanto al reconocimiento de ciertas prerrogativas a los animales tras ser catalogados como seres sintientes y en ese sentido estableciendo preceptos útiles de dignificación, respeto y protección, tal como quedó sentado en la sentencia previamente citada (STC3872 – 2020), máxime cuando los animales se entienden incluidos en la naturaleza, como lo afirma la Corte Constitucional³⁷:

"[...] una concepción integral del ambiente obliga a concluir que dentro de los elementos que lo componen deben entenderse incluidos los animales, que hacen parte del concepto de fauna que, a su vez, se ha entendido como parte de los recursos naturales o, en otras palabras, de la naturaleza como concepto protegido, cuya garantía es contemplada por la Constitución de 1991."

Y dentro del sistema de protección constitucional, la citada Sentencia continúa enlistando los elementos fundamentales incorporados en la Carta Política, a saber:

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-666 del 30 de agosto de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

"i) Una visión de la naturaleza, el ambiente y los seres que de él hacen parte no como un depósito de recursos a disposición de los seres humanos; por el contrario, una concepción integracionista que entiende a los seres humanos como un elemento más de aquellos que componen la naturaleza.

ii) Una base conceptual para las relaciones de los seres humanos con la naturaleza, el ambiente y los otros seres que lo integran distinta de la utilitarista, aleja de un parámetro de provecho humano e indiferente a las sensaciones de seres sintientes que también integran el ambiente.

iii) En este sentido se desprende de las disposiciones constitucionales una protección reforzada al ambiente en el que viven los seres humanos que se encuentren dentro del territorio colombiano;

iv) Una protección reforzada a la fauna que se halle dentro del territorio colombiano, en cuanto elemento integrante del ambiente cuya protección ordena la Constitución;

v) Una protección reforzada a todos los animales en cuanto integrantes de la fauna que habita el Estado colombiano;

vi) Un deber de índole constitucional para el Estado, que implica obligaciones concretas para los poderes constituidos y que, por consiguiente, no pueden apoyar, patrocinar, dirigir, ni, en general, tener una participación positiva en acciones que impliquen maltrato animal; de la misma forma, tampoco podrán asumir un papel neutro o de abstención en el desarrollo de la protección que debe brindarse a los animales;

vii) Una protección a los animales que tendrá fundamento, además, en las obligaciones que conlleva la dignidad humana, la cual impide que dicha protección se desarrolle ignorando las cargas que, en cuanto seres superiores, surgen respecto de las especies inferiores, las cuales constituyen, sin duda, una obligación moral, tal y como se manifestó en los considerandos de la Carta Mundial de la Naturaleza."³⁸

6. JUSTIFICACION DEL PROYECTO.

³⁸ *Ibid.*

sociedades. En síntesis, solo a partir de una actitud de profundo respeto y humildad con la naturaleza, sus integrantes y su cultura es posible entrar a relacionarse con ellos en términos justos y equitativos, dejando de lado todo concepto que se limite a lo simplemente utilitario, económico o eficientista." (subrayado y negrilla fuera de texto).

En el derecho tradicional las corporaciones, por ejemplo, tienen derechos, pero la naturaleza es considerada un objeto. Estamos entonces ante un cambio de paradigma donde debemos considerar a la naturaleza como una entidad viviente que tiene derechos y no como un objeto al que se le puede explotar, es considerar a la NATURALEZA como SUJETO DE DERECHOS.

"Es interesante observar cómo se han otorgado derechos a entidades no humanas como corporaciones o estados, e incluso se está discutiendo actualmente sobre la personalidad jurídica de los robots, mientras que el debate sobre los derechos de la naturaleza parece en un segundo plano

(...) Aunque el movimiento por promover los derechos de la naturaleza es similar al movimiento por los derechos de los animales, es decir, ambos buscan promover los derechos de formas de vida no humana, los derechos de los animales, como los derechos humanos, están focalizados en el individuo, mientras que los de la naturaleza se asemejan más a derechos colectivos."⁴¹ (subrayado fuera de texto)

Los ríos y sus cuencas, páramos, áreas protegidas y animales alrededor del mundo han recibido reconocimiento en las instancias constitucionales, legales o jurisprudenciales, como sujetos titulares de derechos, expresión máxima del cambio de paradigma en la interpretación de la relación *humanidad-naturaleza*, para pasar de una relación *naturaleza-objeto* a una *naturaleza-sujeto*.

En Colombia este cambio de paradigma en la relación jurídica *naturaleza-humanidad* ha avanzado de manera jurisprudencial, reconociendo desde un enfoque *ecocéntrico*⁴², en reiteradas sentencias proferidas desde el 2016, a la naturaleza (ríos Atrato, La Plata, Coello, Combeima, Cocora y Cauca, el oso de anteojos, la Amazonía y el páramo de Pisba) como una entidad, "SUJETO DE DERECHOS", titular de la protección, conservación, mantenimiento y restauración.

⁴¹ <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/cientificos-piden-reconocer-los-derechos-de-la-naturaleza-364628>
⁴² "Esta tendencia obedece a un enfoque "ecocéntrico" que parte de una premisa básica: la relación con la Tierra no pertenece a los humanos, pues presupone que los humanos son quienes pertenecen al planeta no en términos de propiedad, sino como una parte más del todo." Tomado de: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/constitucional-y-derechos-humanos/primero-rios-despues-montanas-y-ahora-la>

En las últimas décadas el mundo está evidenciando un cambio de paradigma en la interpretación de la relación jurídica *humanidad-naturaleza*, que se expresa en la incorporación en el orden jurídico de los DERECHOS DE LA NATURALEZA a existir, prosperar, evolucionar, a ser conservada, protegida, y restaurada, esto es, al reconocimiento de la naturaleza como SUJETO DE DERECHOS.

Como bien lo dice la Corte Constitucional del Ecuador:

"[...] los derechos de la naturaleza constituyen una de las innovaciones más interesantes y relevantes de la Constitución actual [del Ecuador], pues se aleja de la concepción tradicional "naturaleza-objeto" que considera a la naturaleza como propiedad y enfoca su protección exclusivamente a través del derecho de las personas a gozar de un ambiente natural sano, para dar paso a una noción que reconoce derechos propios a favor de la naturaleza. La novedad consiste entonces en el cambio de paradigma sobre la base del cual, la naturaleza, en tanto ser vivo, es considerada un sujeto titular de derechos. En este sentido, es importante resaltar que la Constitución de la República consagra una doble dimensionalidad sobre la naturaleza y al ambiente en general, al concebirla no solo bajo el tradicional paradigma de objeto de derecho, sino también como un sujeto, independiente y con derechos específicos o propios.

Lo anterior refleja dentro de la relación jurídica *naturaleza-humanidad*, una visión *biocéntrica* en la cual, se prioriza a la naturaleza en contraposición a la clásica concepción *antropocéntrica* en la que el ser humano es el centro y medida de todas las cosas donde la naturaleza era considerada una mera proveedora de recursos."³⁹ (subrayado fuera de texto)

A su turno, la Corte Constitucional colombiana ha expresado⁴⁰:

"[...] [E]l desafío más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental, consiste en lograr la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza, las culturas y formas de vida asociadas a ella y la biodiversidad, no por la simple utilidad material, genética o productiva que estos puedan representar para el ser humano, sino porque al tratarse de una entidad viviente compuesta por otras múltiples formas de vida y representaciones culturales, son sujetos de derechos individualizables, lo que los convierte en un nuevo imperativo de protección integral y respeto por parte de los Estados y las

³⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No 166-15-SEP-CC, caso N.° 0507-12-EP.p.9.

Ver: <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload661.pdf>

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-622 de 2016 del 10 de noviembre de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¿Qué significa que la naturaleza sea sujeto de derechos?

"Reconocer que la Amazonía tiene derechos (por ejemplo, a la supervivencia y la integridad) es decir que todos los ciudadanos podemos exigir su protección, incluso ante los tribunales, sin importar si somos habitantes de la región. Es más: no hace falta mostrar que la deforestación afecta los derechos de seres humanos porque, en sí misma, ella viola los derechos de una entidad (la Amazonía) que los tiene."⁴³

"Algunos de los intereses de la naturaleza que se han considerado de importancia de cara a otorgar dichos derechos incluyen los intereses de existencia, hábitat o el cumplimiento de funciones ecológicas."⁴⁴

Es imperativo entonces que Colombia materialice el cambio de paradigma de la relación jurídica *humanidad-naturaleza* y eleve a rango constitucional lo que la jurisprudencia en reiteradas sentencias ha reconocido desde un enfoque *ecocéntrico*: la naturaleza como entidad viviente "sujeto de derechos", que gozará de la protección y respeto por parte del Estado y las personas a fin de asegurar su existencia, restauración, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, así como la conservación de su estructura y funciones ecológicas, expresión máxima de los DERECHOS DE LA NATURALEZA.

Reconociendo también que los animales sintientes, sin excepción, serán reconocidos y protegidos como sujetos de derechos y, por tanto, serán protegidos contra los tratos crueles, actos degradantes, muerte y sufrimiento innecesario y procedimientos injustificados o que puedan causarles dolor, angustia o limitar el desarrollo de sus capacidades naturales. Para lo cual, la ley especificará los contenidos de sus derechos y sus mecanismos de protección legal. Señalando, además, el deber de las autoridades en todos los órdenes de desarrollar políticas y programas que contribuyan al bienestar de los animales.

Consagrando de igual manera, el deber de toda persona y del ciudadano de respetar los derechos de los animales y propender por su bienestar.

7. COMPETENCIA DEL CONGRESO.

7.1. CONSTITUCIONAL:

⁴³ <https://www.dejusticia.org/en/column/amazonia-sujeto-de-derechos/>
⁴⁴ <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/cientificos-piden-reconocer-los-derechos-de-la-naturaleza-364628>

ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes

ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
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.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

7.2. **LEGAL:**

LEY 3 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

ARTÍCULO 2° Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: *reforma constitucional*; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y

políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos. (Subrayado por fuera del texto).

LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

ARTÍCULO 219. ATRIBUCIÓN CONSTITUYENTE. Las Cámaras Legislativas tienen, como órgano constituyente, las atribuciones de enmendar las disposiciones e instituciones políticas consagradas en el cuerpo normativo constitucional, mediante el procedimiento dispuesto expresamente en la misma Ley Fundamental y reglamentado en la presente ley.

ARTÍCULO 220. SUSPENSIÓN DE LA FACULTAD CONSTITUYENTE. Durante el periodo constitucional tiene plena vigencia esta atribución constituyente, siendo titular el Congreso de la República. No obstante, a partir de la elección e integración de una Asamblea Constituyente, quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones.

ARTÍCULO 221. ACTO LEGISLATIVO. Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento.

ARTÍCULO 222. PRESENTACIÓN DE PROYECTOS. Los proyectos de acto legislativo podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

ARTÍCULO 223. INICIATIVA CONSTITUYENTE. Pueden presentar proyectos de acto legislativo:

1. El Gobierno Nacional.
2. Diez (10) miembros del Congreso
3. Un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva.
4. Un veinte (20%) por ciento de los Concejales del país.
5. Un veinte (20%) por ciento de los Diputados del país

8. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones

a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

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

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

(...)"

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

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

También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Se tiene entonces que el presente proyecto de acto legislativo al tener por objeto la incorporación a la Constitución, de manera expresa, de un mandato general en favor del reconocimiento de la naturaleza, como una entidad viviente y los animales sintientes, sin excepción, como sujetos de derechos, así como, el establecimiento como deber de las personas y el ciudadano de respetar los derechos de los animales y propender por su bienestar, su discusión o aprobación no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ya que la modificación de la Constitución Política en sus artículos 79 y 95 no otorga privilegios de ninguna clase, no genera ganancias, no crea indemnizaciones económicas y no elimina obligaciones de ningún tipo.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de acto legislativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurrido.


Cordialmente,

También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Se tiene entonces que el presente proyecto de acto legislativo al tener por objeto la incorporación a la Constitución, de manera expresa, de un mandato general en favor del reconocimiento de la naturaleza, como una entidad viviente y los animales sintientes, sin excepción, como sujetos de derechos, así como, el establecimiento como deber de las personas y el ciudadano de respetar los derechos de los animales y propender por su bienestar, su discusión o aprobación no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ya que la modificación de la Constitución Política en sus artículos 79 y 95 no otorga privilegios de ninguna clase, no genera ganancias, no crea indemnizaciones económicas y no elimina obligaciones de ningún tipo.

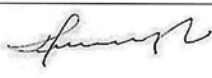

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de acto legislativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Cordialmente,


JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
 Representante a la Cámara por Bogotá
 Partido Liberal Colombiano

 ALEJANDRO VEGA PÉREZ Senador de la República Partido Liberal Colombiano	 JULIÁN PEINADO RAMÍREZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
 Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán Senador de la República Partido Conservador Colombiano	 DIÓGENES QUINTERO AMAYA Representante a la Cámara por El Catatumbo, Norte de Santander.
 MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Senadora de la República Coalición Pacto Histórico	 WILSON ARIAS CASTILLO Senador de la República Coalición Pacto Histórico
 INTI RAÚL ASPRILLA Senador de la República Partido Verde	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara

 ALFREDO MONDRAGON GARZÓN Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Coalición Pacto Histórico	 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico
 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Coalición Pacto Histórico	 IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República Coalición Pacto Histórico
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes	 SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes
 SANTIAGO OSORIO MARÍN Representante a la Cámara Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico	 MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara Pacto Histórico-Alianza Verde

 DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO Representante a la Cámara Partido Liberal	 Alvaro Leonel Rueda C Representante Liberal Santander
---	---


 Jeimy Barona


 Gladys Durán


 Monica Ferrin B.P

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 004 DE 2022 CÁMARA

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

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO _____ DE 2022
"POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 65 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE COLOMBIA"**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

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


Artículo 65. El Estado garantizará el derecho a la alimentación adecuada, a no padecer hambre y a proteger a las personas contra el hambre y la desnutrición. Así mismo promoverá condiciones de seguridad y soberanía alimentaria en el territorio nacional.

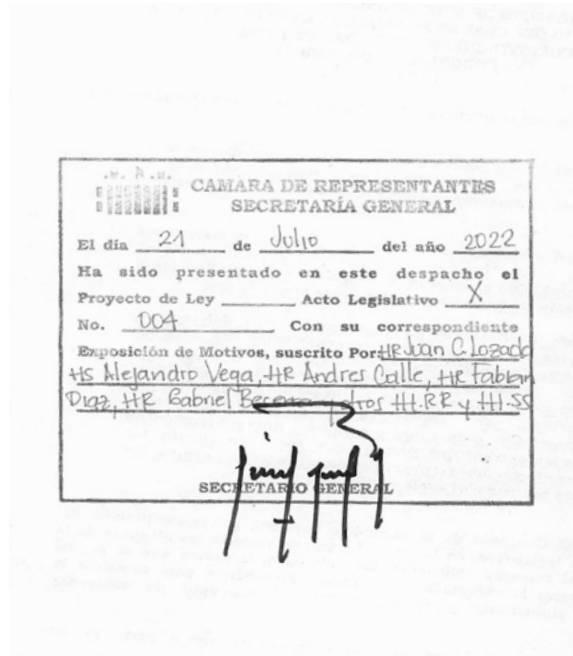
La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de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

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad, dando prioridad a las formas de producción de alimentos que estén acorde con una dieta saludable y que generen un menor impacto ambiental.

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

Cordialmente,


JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Liberal Colombiano



 ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Representante a la Cámara por Córdoba Partido Liberal Colombiano	 ALEJANDRO VEGA PÉREZ Senador de la República Partido Liberal Colombiano
 FABIÁN DÍAZ PLATA Senador de la República Partido Alianza Verde	 Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán Senador de la República Partido Conservador Colombiano
 INTI RAÚL ASPRILLA Senador de la República Partido Verde	 ALEJANDRO CARLOS CHACÓN C. Senador de la República Partido Liberal
 ALFREDO MONDRAGON GARZÓN Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Coalición Pacto Histórico	 WILSON ARIAS CASTILLO Senador de la República Coalición Pacto Histórico

 JORGE ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara por Putumayo Coalición Pacto Histórico	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes
 LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Coalición Pacto Histórico	 OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA Senador de la República Partido Comunes
 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes
 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Coalición Pacto Histórico	 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes
 Alvaro Leonel Rueda C. Representante liberal Santander. Monic Kerian Brum	 Germán Díaz Germán Díaz

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto y contenido del proyecto:

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

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

II. Justificación

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

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

El informe indica además que la inseguridad alimentaria moderada o grave ha venido aumentando desde el 2014 y que el aumento estimado tan solo en el 2020 equivale a la suma de los cinco años inmediatamente anteriores. Así las cosas, en 2020 alrededor de una de cada tres personas en el mundo (2.730 millones) careció del acceso a alimentos adecuados, fenómeno que tuvo mayor repercusión en las regiones de África, Asia y América Latina y el Caribe.

En Colombia carecemos de mediciones periódicas recurrentes que permitan evaluar constantemente el desempeño del país en prevención de la inseguridad alimentaria³; recientemente, el DANE ha empezado a incluir en la Encuesta Pulso Social sobre el acceso que tienen los hogares sobre el acceso a las tres comidas diarias. De acuerdo con la encuesta del DANE con corte mayo de 2022, se concluyó que previo al inicio de la pandemia, el 91,3% de los hogares encuestados se encontraban en capacidad de acceder a ellas; mientras que, durante el primer trimestre del 2022 solo el 76,7% pudieron tener los alimentos suficientes para contar con una alimentación adecuada, situación que es mucho más crítica en ciudades como Cartagena, Barranquilla, Sincelejo y Valledupar, en donde se evidencia una mayor inseguridad alimentaria en el país. Para el caso de Cartagena y Barranquilla, solo 3 de cada 10 hogares encuestados reportan poder acceder a las tres comidas al día; mientras que en Sincelejo y Valledupar no alcanzan a ser 5 de cada 10 hogares los que cuentan con alimentos suficientes para garantizar la seguridad alimentaria.

Recientemente, la Organización FIAN (*Food First Information and Action Network*) publicó un el informe Un País que se Hunde en Hambre, sobre la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia en 2021⁴.

² Disponible en: <https://www.fao.org/3/cb5409es/cb5409es.pdf>

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

⁴ Consultar en: *Un país que se hunde en el hambre - FIAN Colombia*

allí se expone con detalle la disparidad regional en varios indicadores como lo son: la prevalencia de anemia en la población menor a cinco años, la desnutrición aguda en población menor de cinco años y el retraso en talla en la población menor de cinco años. También se presentan resultado a la luz de los niveles de ingreso y las conclusiones son contundentes: son aquellas zonas del país más apartadas (algunas con presencia de minorías étnicas) y los estratos más bajos aquellos que sufren con peor rigor la crisis en materia alimentaria que atraviesa el país.

La inseguridad alimentaria como problema público.

La inseguridad alimentaria que nuestro país sufrió por cuenta de la pandemia va a tener costos sociales enormes en el futuro. Según JPAL - *Poverty Action Lab*⁵ las políticas públicas tendientes a mejorar la situación de nutrición infantil se constituyen como las más costo-efectivas para luchar contra la pobreza y la desigualdad. Esta relación parte del supuesto según el cual una adecuada nutrición en la infancia temprana garantiza un desarrollo cognitivo pleno y la posibilidad de una adultez productiva. Organizaciones como la UNICEF⁶ reconocen que la desnutrición en edades temprana crea rezagos en el desarrollo de los infantes que luego no pueden ser subsanados.

Esta realidad es trágica y no adoptar medidas prontas y efectivas perpetuará las desigualdades, ya bastante amplias en nuestro país e impedirá romper los círculos de la pobreza a los que hoy en día, y especialmente después de la pandemia, están condenados miles de niños en el país.

En este contexto, es responsabilidad del Estado crear políticas públicas sólidas y sostenidas en el tiempo para garantizar el derecho a la alimentación y a no padecer hambre de todos los colombianos y especialmente de aquellos en situación de vulnerabilidad. La realización plena de este derecho es una herramienta para cumplir los fines y propósitos de un Estado democrático.

El derecho a la alimentación en un contexto difícil.

Además de la coyuntura de inseguridad alimentaria producto de la pandemia, el asunto de la alimentación será clave en la agenda pública en las próximas décadas. Para el año 2050, las estimaciones más moderadas en materia demográfica indican

⁵ Consultar en: *El Rol de las Transferencias Monetarias Condicionadas en el Desarrollo Infantil en México | The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab*

⁶ Consultar en: *La mala alimentación perjudica la salud de los niños en todo el mundo, advierte UNICEF*

que habrá unos 10.000 millones de personas por alimentar en el planeta. Según cifras de la FAO, en su informe de 2021 "El estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura"⁷, el 98% de los alimentos que consumimos crecen en la tierra y ya no hay margen de ampliar la superficie de la tierra cultivable.

El mismo informe señala que el uso inadecuado de la tierra y los recursos hídricos constituyen la principal amenaza en materia de seguridad alimentaria para garantizar la comida de todos los seres humanos en el año 2050. También se menciona que el cambio climático y su efecto de desertificación de varias zonas que antes eran productivas, está limitando la capacidad de producir alimento, al tiempo que genera fenómenos de especulación sobre la propiedad de la tierra.

Esta perspectiva supone un reto de enormes proporciones para el Estado colombiano. Consagrar en la constitución el derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre es apenas el primer paso para que se creen políticas públicas que garanticen la nutrición de los ciudadanos de hoy y de las futuras generaciones. El Estado deberá jugar un rol protagónico en las políticas públicas de fomento a la producción agraria, en la lucha contra el desperdicio de comida en todas las fases de producción, y en la transferencia tecnológica para aumentar la productividad en el sector alimenticio.

III. Contexto normativo

I. Marco jurídico internacional que soporta la medida.

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

Los Derechos Humanos se constituyen como aquellas prerrogativas que resultan ser inherentes al ser humano por el simple hecho de serlo. El goce de estos derechos debe garantizarse y protegerse sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o

⁷ Disponible en: *El estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura - Sistemas al límite (fao.org)*

cualquier otra condición⁸. Estos derechos son universales⁹ e inalienables¹⁰. Así mismo, se consideran en todo caso interrelacionados, interdependientes e indivisibles¹¹. Ahora, pese a estar contemplados en la denominada Carta Internacional de los Derechos Humanos¹², compuesta por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y por los sucesivos Pactos a los que se hará referencia a continuación, doctrinalmente, los Derechos Humanos se han categorizado en tres grupos, a saber: Derechos Civiles y Políticos o de primera generación, los cuales se encuentran contenidos tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, de manera general, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Derechos Económicos, Sociales y Culturales o de segunda generación, los cuales se encuentran consagrados ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, *grosso modo*, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; y Derechos Colectivos o de tercera generación¹³. Al respecto, es menester resaltar nuevamente la interdependencia y unidad de los Derechos

⁸ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014 desde Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>

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

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

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

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

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

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

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

Al respecto, es menester resaltar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone a los Estados obligaciones positivas y negativas, entendidas en

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

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

¹⁶ WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT. *Chapter 4: The Right to adequate food in Human Rights Instruments; Legal Norms and Interpretations*. En: WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT, *Food and Human Rights in Development Volume 1, Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*. Editorial Intersentia, Amberes/Oxford, 2005. Pág. 100

todo caso como obligaciones destinadas al respeto¹⁷, protección¹⁸ y realización¹⁹ de los mismos. Es precisamente en atención a los precitados deberes, de los cuales el Estado colombiano es titular, que se garantiza el Derecho Humano a la alimentación adecuada.

En ese sentido, vale la pena resaltar que los diversos instrumentos internacionales a los cuales se ha hecho referencia en la presente exposición de motivos han facultado a los Estados para que éstos adopten las medidas internas que consideren más apropiadas, de conformidad con sus contextos y realidades internas, con el propósito de lograr la efectiva realización de los Derechos contemplados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y de los sucesivos instrumentos de carácter regional que consagran disposiciones similares²⁰.

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

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

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

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

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

Respecto al derecho humano a la alimentación, que es el núcleo del presente proyecto de Ley, es pertinente resaltar que se ha considerado como parte de los denominados Derechos Económicos Sociales y Culturales y que ha sido aceptado universalmente, al punto que se encuentra contemplado en diversos instrumentos y doctrina de Derecho Internacional como:

- A. El Artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1948²¹
- B. El Artículo 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966²² en conjunto con la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas²³.
- C. El Artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño²⁴

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

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

²³ Respecto a la Observación General, es preciso resaltar que la misma se constituye como una interpretación experta y autorizada respecto del contenido de los instrumentos de Derecho Internacional que contienen disposiciones relativas a los Derechos Humanos. La misma fue emitida por el órgano de supervisión del Tratado en cuestión, cuya competencia se irroga gracias a las disposiciones contenidas en el mismo. En: WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT, *Food and Human Rights in Development Volume 1, Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*. Editorial Intersentia, Amberes/Oxford, 2005. Pág. 105. Así mismo, la Corte Constitucional en Sentencia C-251 de 1997 reconoce a dichas observaciones, en conjunción con otros informes oficiales provenientes del Relator de esta clase de derechos, la característica de ser "la doctrina internacional más autorizada en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", como lo es en el presente caso el Derecho a la Alimentación adecuada.

²⁴ "1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios. (...) 2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las

D. El Artículo 12.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²⁵.

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

F. El Artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador - de 1988²⁷.

G. Los literales c, y d del Artículo 14.2 de la Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño, en conexidad con el derecho a la salud y a los servicios de salud.

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

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

medidas apropiadas para: a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez; b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de la salud; c) Combatir las enfermedades y la mal nutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres; e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos; f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.”

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

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

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

²⁸ Ver: Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Caso “The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria”, comunicación No. 155/96, párr. 64

El derecho a la alimentación también ha sido mencionado y/o desarrollado en diferentes instrumentos de soft-law de derecho internacional, como lo son:

- A. La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974.
- B. La Declaración Mundial sobre la Nutrición de 1992.
- C. La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1966.
- D. La Resolución 2004/19 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- E. El Folleto Informativo No. 34 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO respecto al Derecho a la Alimentación Adecuada.
- F. El Informe de fecha 11 de agosto de 2010 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, en donde se señala que “El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluidos el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda”.

En lo referente a su contenido y alcance, es preciso atender a las disposiciones contempladas en la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Dicho Comité de expertos ha resaltado que el Derecho Humano a la alimentación adecuada se encuentra intrínsecamente relacionado con la dignidad humana y resulta ser un presupuesto indispensable para el goce efectivo de cualquier otro Derecho. De la misma forma, ha establecido que existe una conexidad con los postulados inherentes a la justicia social, en tanto el derecho a la alimentación requiere la adopción de políticas de índole económico, social y ambiental adecuadas que permitan su garantía, así como la implementación de políticas públicas tendientes a la erradicación de la pobreza y la efectiva realización de otros derechos.

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

“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados

*tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole.”*²⁹

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

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

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

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

Del mismo modo, el alimento debe ser **accesible**, ya en el plano económico como en el plano físico. En cuanto a la accesibilidad económica, dicho aspecto hace referencia a que debe garantizarse que las personas se encuentren en condiciones

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

³⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Folleto Informativo No. 27.

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

Por último, el alimento debe ser **adecuado**. Dicho criterio se refiere a que la alimentación debe satisfacer las necesidades básicas de dieta teniendo en cuenta la condición de la persona. Se contempla también la necesidad de garantizar que los alimentos sean seguros para el consumo humano, es decir, que se encuentren libres de sustancias nocivas y/o contaminantes que puedan atentar contra la salud humana.

Otro característica que se tiene en cuenta para determinar si el alimento es adecuado es el concepto de alimento culturalmente aceptable, el cual se refiere a la necesidad de que los alimentos que se provean no se encuentren proscritos por las tradiciones ni los valores culturales o religiosos de las comunidades. Respecto a este criterio establecido como fundamental por la doctrina internacional, el PNSAN 2012 – 2019 no hace ninguna referencia explícita respecto al mismo, aunque se hacen tangenciales referencias al mismo dentro de los criterios previamente mencionados.

Respecto a las obligaciones que impone el derecho a la alimentación adecuada a los Estados, las cuales fueron esbozadas anteriormente, es preciso desarrollar. Así pues, es preciso entonces acudir nuevamente a lo estipulado en la Observación General No. 12, el cual establece que:

“El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. A su vez, la obligación de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo. La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación

adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.”³¹ (se resalta)

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

En lo que respecta a la exigibilidad del derecho a la alimentación, en los términos que se plantean en el articulado, se ha reconocido que los medios para garantizar el mentado derecho variarán de manera inevitable y considerable de un estado a otro. En virtud de lo anterior, existe una libertad de aproximación y enfoques al momento de formular políticas públicas que estén destinadas a cumplir con las obligaciones que se encuentran contempladas en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³², cuya realización en sí (salvo en aquellos casos en los cuales se vean involucrados Niños, Niñas y Adolescentes) se debe materializar de manera progresiva, conforme a la disponibilidad presupuestal de los Estados.

En ese sentido, resulta necesario traer a colación lo dispuesto por el economista y premio Nobel de economía Amartya Sen en su escrito *“The right not to be hungry”* (1982) quien plantea la existencia de una nueva categoría de derechos que denomina “metaderechos”. En ese sentido, Sen plantea que *“un metaderecho a algo x puede ser definido como el derecho a tener políticas p(x) que persigan genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho a x”³³* Con el propósito de ejemplificar su afirmación, el autor plantea un ejemplo de la Constitución de la India en donde claramente se esboza una redacción *“suficientemente cuidadosa para evitar aseverar que tal derecho existe de antemano [pese a que es deseable su existencia*

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

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

³³ Amartya K. Sen, *El derecho a no tener hambre*. Estudios de Filosofía y Derecho No. 3 Universidad Externado de Colombia: 2002.

y puede argumentarse desde el ámbito de la conexidad con Derechos Fundamentales de corte no prestacional), *al decir que tan solo las políticas deben ser dirigidas a hacer posible tener medios adecuados para la realización del fin”³⁴*

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

En ese sentido, de acuerdo con Sen *“no resulta difícil observar por qué los metaderechos de este tipo tienen relevancia particular para objetivos económicos tales como la remoción de la pobreza o el hambre. En muchos países en donde (estas dos situaciones) están diseminados, puede que no exista ningún modo factible mediante el cual en un futuro cercano se le garantice a todos ser liberados de aquellas, pero sí políticas que rápidamente conducirán a tal liberación.”³⁵* Tomando en consideración el anterior panorama, se cree que establecer el metaderecho a ser liberado del hambre es el derecho no a la provisión y prestación permanente de los alimentos, sino a la acción, a exigirle al Estado que despliegue una serie de medidas y políticas públicas serias a través de las cuales se materialice el derecho-objetivo de contar con una población libre del flagelo del hambre.

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

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

Pese a ser un concepto que se encuentra intrínsecamente relacionado con los objetivos del derecho a la alimentación adecuada, es necesario entrar a distinguir la seguridad alimentaria, como concepto doctrinario carente de significancia en el ámbito jurídico, del derecho a la alimentación, el cual es completamente vinculante para el Estado colombiano al ser reconocido como un derecho humano.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

Tradicionalmente se ha entendido a la seguridad alimentaria como *“la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras”³⁶*.

Así mismo, la FAO, dando alcance al presente concepto, señalando que existe seguridad alimentaria *“cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”³⁷*. Del mismo modo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO en el Folleto Informativo No. 34 sobre el derecho a la alimentación adecuada ha establecido que *“Se trata de una condición previa del ejercicio pleno del derecho a la alimentación. No obstante, el propio concepto de seguridad alimentaria no es un concepto jurídico en sí mismo, no impone obligaciones a los interesados ni les otorga derechos”³⁸*

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

La Soberanía Alimentaria:

El concepto de soberanía alimentaria ha sido adoptado en diversas legislaciones (como es el caso de Guatemala, Ecuador, Bolivia o Brasil, entre otras). Sin embargo, a pesar de este reconocimiento en otros países de la región, no es menos cierto que conforme lo ha señalado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en conjunto con la FAO, - y contrario a lo que ocurre con el concepto de seguridad alimentaria - el contenido de la acepción de soberanía alimentaria es un concepto emergente, que aún no cuenta con un consenso en el marco del Derecho Internacional Público.

³⁶ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 12. 20º Período de Sesiones. 1999.

³⁷ FAO, *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo – 2001*. Roma, 2001 En: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. *Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada*. Pág. 5

³⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. *Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada*. Págs. 5 – 6.

Sin embargo, la falta de consenso en el concierto internacional no ha impedido que instancias como la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la FAO³⁹, hayan propuesto una definición que recoge las principales posturas que hasta la fecha se han dado sobre este asunto. En virtud de esta definición, por soberanía alimentaria se entiende la potestad que se confiere a las personas y a las comunidades para definir su propio alimento y modelo de producción. Así mismo, el reconocimiento del derecho para determinar hasta qué punto descan auto proveerse y hasta qué punto se desea proteger la producción interna de los recursos alimentarios.

La soberanía alimentaria también reconoce que, en razón a que el mercado requiere de la intervención del Estado para asegurar su correcto funcionamiento, se debe regular el comercio a fin de lograr los objetivos inherentes del desarrollo sostenible y a la atención de las necesidades de la población⁴⁰.

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

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

Si no fueran suficientes los argumentos anteriormente esgrimidos, no puede dejarse de lado que el concepto de soberanía alimentaria no es ajeno a nuestro ordenamiento jurídico. Para ello, es válido traer algunos ejemplos en donde se ha establecido el mismo: Mediante la Ley 1776 de 2016, se establecieron las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) como territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola. En dicha norma, específicamente en el parágrafo 5º del artículo 3º se dispuso que, en la aprobación de los proyectos productivos dentro de las ZIDRES, que contemplen la inversión nacional y

³⁹ Folleto informativo No. 34 sobre el derecho a la alimentación

⁴⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. *Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada*. Pág. 6.

extranjera, debe garantizarse que no se afecte la seguridad, autonomía y soberanía alimentaria.

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

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

De acuerdo con algunos doctrinantes⁴¹, y como bien se ha señalado en la exposición de motivos, la soberanía alimentaria está estrechamente relacionada con el concepto de seguridad alimentaria, siendo la primera una forma de abordar la segunda.

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

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

⁴¹ Ver: Jorge Andrés Obando Moreno “Seguridad y soberanía alimentaria en los conflictos ambientales colombianos. Análisis de los conflictos actuales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional” en: María del Pilar García Pachón (Ed). “Lecturas sobre derecho del Medio Ambiente Tomo XX” - Universidad Externado de Colombia.

IV. Competencia del Congreso

CONSTITUCIONAL:

ARTÍCULO 114. *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.*

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

ARTÍCULO 375. *Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.*

El trámite del proyecto tendrá lugar en dos periodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo periodo la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.

LEGAL

LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

ARTÍCULO 6°. *Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:*

1. *Función constituyente, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.*

(...)

ARTÍCULO 221. *Acto Legislativo. Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento.*

LEY 3 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

ARTÍCULO 2°. *Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por 19 miembros en el Senado y 33 en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

V. Impedimentos y conflictos de interés

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Acto Legislativo podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, que cuenten con cultivos de cannabis y sus derivados para el uso medicinal o científico, o participación en empresas que se encarguen de su producción y comercialización que puedan beneficiarse con el proyecto en mención.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

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

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

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

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

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

Cordialmente,

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

"Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

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

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

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

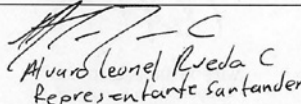
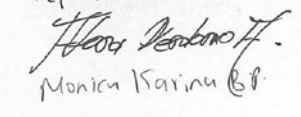
Cordialmente,

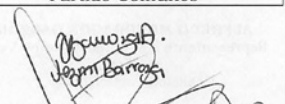


JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Liberal Colombiano

 ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Representante a la Cámara por Córdoba Partido Liberal Colombiano	 ALEJANDRO VEGA PÉREZ Senador de la República Partido Liberal Colombiano
 FABIÁN DÍAZ PLATA Senador de la República Partido Alianza Verde	 Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán Senador de la República Partido Conservador Colombiano
 INTI RAÚL ASPRILLA Senador de la República Partido Verde	 ALEJANDRO CARLOS CHACÓN C. Senador de la República Partido Liberal
 ALFREDO MONDRAGON GARZÓN Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Coalición Pacto Histórico	 WILSON ARIAS CASTILLO Senador de la República Coalición Pacto Histórico

 JORGE ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara por Putumayo Coalición Pacto Histórico	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes
 LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Coalición Pacto Histórico	 OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA Senador de la República Partido Comunes
 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes
 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Coalición Pacto Histórico	 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes


 Álvaro Leonel Rueda C.
Representante Santander

 Monica Farina B.


 Germán Díaz

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 005 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 81 de la Constitución Política de Colombia.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO _____ 2022
"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 81 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA"
EL CONGRESO DE COLOMBIA:
DECRETA

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 81 de la Constitución Política el cual quedará, así:

Artículo 81. *Queda prohibida la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos.*

*El Estado regulará el ingreso al país y la salida de él de los recursos genéticos, y su utilización, de acuerdo con el interés nacional. **Queda prohibido el ingreso, producción, comercialización y exportación de semillas genéticamente modificadas.***

Parágrafo 1°. *Se exceptúa de la prohibición del ingreso, producción, comercialización y exportación de semillas genéticamente modificadas, aquellas que se requieran para combatir la inseguridad alimentaria. Esta excepción aplicará únicamente previa realización de estudios de bioseguridad, de riesgos ambientales, de riesgos socioeconómicos y de salud y requerirá una generación de conocimiento científico previo que tenga en cuenta las posibles afectaciones a prácticas ancestrales, así como a las semillas nativas y al suelo cultivable.*

Artículo 2°: El Congreso de la República expedirá la reglamentación del presente acto legislativo, en la que deberán establecerse los alcances de la excepción, así como su aplicación. En todo caso, la norma que se expida deberá consagrar la excepción como último mecanismo para combatir la inseguridad alimentaria y deberá partir del concepto de soberanía alimentaria.

Artículo 3°: Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,


JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
 Representante a la Cámara por Bogotá
 Partido Liberal Colombiano

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de Julio del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley _____ Acto Legislativo X
 No. 005 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HP Juan C. Lozada
HS Fabian Diaz, HS Nicolas Echeverry
HP Alfredo Mondragon y otros HH-PP y HH-SS

SECRETARIO GENERAL

 ALEJANDRO VEGA PÉREZ Senador de la República Partido Liberal Colombiano	 ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Representante a la Cámara por Córdoba Partido Liberal Colombiano
 FABIÁN DÍAZ PLATA Senador de la República Partido Alianza Verde	 Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán Senador de la República Partido Conservador Colombiano
 INTI RAÚL ASPRILLA Senador de la República Partido Verde	 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara Departamento de Risaralda
 MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Senadora de la República Coalición Pacto Histórico	 GABRIEL BECERRA Representante a la Cámara
 OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA Senador de la República Partido Comunes	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes

 LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Coalición Pacto Histórico	 JORGE ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara por Putumayo Pacto Histórico
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes	 ESMERALDA HERNÁNDEZ Senadora de la República Coalición Pacto Histórico
 IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República Coalición Pacto Histórico	 SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes
 SANTIAGO OSORIO MARÍN Representante a la Cámara Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico	 MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara Pacto Histórico-Alianza Verde
 DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO Representante a la Cámara Partido Liberal	 Jasmín Barragán  Almu Díaz

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

"...las semillas son un bien común, no son un invento..." (Vandana Shiva)

1. OBJETO.

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto modificar el artículo 81 de la Constitución Política de Colombia con el fin de prohibir el ingreso al país, la producción, comercialización, exportación y liberación de semillas genéticamente modificadas, en aras de proteger el medio ambiente y garantizar el derecho de los campesinos y agricultores a las semillas libres, a excepción de los casos en los que su uso sea requerido para garantizar la seguridad alimentaria. Esta excepción, en todo caso, estará atada a la presentación previa de estudios de bioseguridad, de riesgos ambientales, socioeconómicos y de salud, así como a la generación de conocimiento científico previo que tenga en cuenta las posibles afectaciones a prácticas ancestrales, a las semillas nativas y al suelo cultivable.

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

El Congreso de la República en la legislatura 2019-2020 tramitó el Proyecto de Acto Legislativo No. 226 de 2019 Cámara "Por el cual se modifica el artículo 81 de la Constitución Política de Colombia", de autoría de los Honorables Representantes Juan Carlos Lozada Vargas, José Daniel López Jiménez, Julián Peinado Ramírez, Luis Alberto Albán Urbano, Alejandro Alberto Vega Pérez, Julios Cesar Triana Quintero, Carlos Germán Navas Talero, Juan Fernando Reyes Kuri y los Honorables Senadores Angélica Lizbeth Lozano Correa y Julián Gallo Cubillo.

Dicho proyecto fue radicado el 10 de septiembre de 2019 y fue aprobado sin modificaciones en primer debate, primera vuelta, en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. La iniciativa fue archivada por vencimiento de términos.

Posteriormente, el 20 de julio de 2020 se radicó una versión ajustada del proyecto de acto legislativo que retoma el texto aprobado en primer debate, primera vuelta, publicado en la Gaceta del Congreso 942 de 2019. Como insumos adicionales, la presentación del PAL 008 de 2020C consideró los aportes resultantes de la Audiencia Pública realizada el 28 de noviembre de 2019 en la Comisión Primera de

la Cámara de Representantes en el marco del debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 226 de 2019 Cámara. La iniciativa fue nuevamente archivada por vencimiento de términos.

Se considera imprescindible volver a radicar este proyecto de acto legislativo, en una versión ajustada, que adiciona un parágrafo donde se exceptúa la prohibición del ingreso, producción, comercialización y exportación de semillas genéticamente modificadas, por razones de inseguridad alimentaria, siempre y cuando se presenten estudios de bioseguridad, de riesgos ambientales, socioeconómicos y de salud de las mismas.

3. JUSTIFICACION DEL PROYECTO.

3.1 LOS CULTIVOS TRANSGÉNICOS EN TIEMPOS DE PANDEMIA

La crisis ambiental y sanitaria generada por el COVID-19 ha hecho visible la estrecha relación entre los sistemas productivos alimentarios y el surgimiento de nuevas enfermedades en los humanos. Virus recientes, como el de H1N1 (gripe porcina), H5N1 (gripe aviar), COVID-19, se originaron en animales consumidos por los seres humanos¹.

Otro factor relacionado con el surgimiento de nuevos patógenos es la relación del hombre con el ambiente. La deforestación y su vínculo con los transgénicos, así como la interacción humana con animales silvestres son prueba de ello. Cada vez crece más la evidencia científica que muestra que la deforestación crea condiciones óptimas para brotes de enfermedades como la malaria y el dengue, así como el paso de patógenos propios de animales, como los primates, a los humanos². A su vez, la deforestación está fuertemente relacionada con el cultivo de transgénicos. Ejemplo de esto es el cultivo de la soya, que se encuentran entre los principales responsables de la deforestación en el Amazonas, 80% de la soya producida en la cuenca amazónica va a la producción de alimentos para la ganadería³.

En las condiciones actuales de pandemia, se hace urgente replantear la política para el sector productivo agropecuario, reconociendo la huella ambiental, social, económica y la afectación en la salud derivada de modelos de producción basados en semillas transgénicas.

3.2 SEMILLAS GENÉTICAMENTE MODIFICADAS Y SU IMPACTO

Las semillas genéticamente modificadas u organismos vivos modificados⁴ con fines agrícolas son aquellas que han sido transformados en su composición genética por medio de la utilización de la biotecnología moderna⁵, con el fin de mejorar algunas

¹ https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/apr/20/factory-farms-pandemic-risk-covid-19-antimalarial-human-health
² https://e360.yale.edu/features/haus_forest_loss_is_leading_to_a_rise_in_human_disease_malaria Zika_climate_change
³ https://globalforestatlas.yale.edu/amazon/land-use/soy
⁴ Artículo 10 del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, aprobado mediante Ley 749 de 2002, donde se define "organismo vivo modificado" como "cualquier organismo vivo que posee una combinación nueva de material genético que se haya obtenido mediante la aplicación de la biotecnología moderna".
⁵ Artículo 10 del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, aprobado mediante Ley 749 de 2002, donde se define la "biotecnología moderna" como "la aplicación de: a) técnicas in vitro de ácido nucleico, incluido el ácido desoxirribonucleico (ADN) recombinante y la inyección directa de dicho nucleico en células u organismos".

de sus características tradicionales, o disminuir el riesgo de pérdida en la producción. Estamos modificaciones las hacen más resistentes ante las condiciones climáticas, y así mismo, resistentes a herbicidas, incrementando con esto el uso de estos productos, aumentando los costos para los agricultores, y generando problemas ambientales, de contaminación del agua, el suelo y afectaciones a la salud de los seres vivos.

Un cultivo transgénico es un organismo vivo al que se le han manipulado sus genes mediante técnicas de ingeniería genética, que consisten en aislar segmentos de ADN (genes) de un ser vivo (virus, bacteria, vegetal, animal o incluso humanos), para introducirlos en el material hereditario de otro organismo totalmente diferente. Con la manipulación genética de seres vivos se rompen las barreras naturales de cruzamiento entre individuos de la misma especie, lo que ha posibilitado crear nuevos individuos alterando los procesos evolutivos de las especies en sus condiciones naturales. Estos organismos genéticamente modificados (OGM), una vez liberados pueden generar efectos adversos sobre el ambiente e impactos socioeconómicos, en la salud humana y en animales.

Actualmente en el mundo, se han desarrollado numerosos tipos de organismos modificados genéticamente, utilizando plantas, animales y microorganismos, que tienen características y funciones diversas; pero en el caso de cultivos de uso agrícola, a nivel comercial solamente existen tres tipos de organismos genéticamente modificados (OGM): Cultivos Tolerantes a Herbicidas (TH), Cultivos Bt y aquellos transgénicos que combinan ambas propiedades⁶.

Como lo advierte la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO:

"Los instrumentos utilizados para producir OGM [organismo modificado genéticamente] ofrecen la posibilidad de una adaptación más precisa de los genotipos a las condiciones ambientales, a las necesidades nutricionales y alimentarias y a las preferencias del mercado. Pero cabe preguntarse si los OGM están aumentando la cantidad de alimentos actualmente disponible y si están haciendo que los alimentos sean más accesibles y nutritivos para las personas hambrientas, o si hasta ahora se han limitado a aumentar los beneficios para las explotaciones agrícolas y las empresas. Los interrogantes éticos acerca de los instrumentos que los investigadores utilizan para crear OGM podrían centrarse en cómo lograr que contribuyeran en mayor medida a la seguridad alimentaria, especialmente en los países importadores con déficit de alimentos.

b) la fusión de células más allá de la fusión bacteriana, que superan las barreras fisiológicas naturales de la reproducción o de la recombinación y que no son técnicas utilizadas en la reproducción y selección tradicional.
⁶ Red de Semillas Libres de Colombia. Cultivos Tolerantes a Herbicidas (TH): Es una planta silvestre resistente a herbicidas, se le extrae el gen que expresa esta característica y se le introduce a una planta de soja, maíz o algodón; entonces, al aplicarle herbicida a esta planta modificada, si afecta y se mueren las plantas que son consideradas malas, sin que ello afecte a la planta modificada. Existen dos tipos de eventos de inserción a herbicidas: Cultivos Tolerantes al glifosato, propiedad de la empresa Monsanto) y cultivos Tolerantes al glifosato de empresa (propiedad de Dupont). Cultivos Bt: La bacteria del suelo Bacillus thuringiensis (Bt), produce una toxina denominada Cry, que ha sido utilizada desde mediados del siglo veinte para el control biológico de algunas plagas de insectos que pertenecen a la familia Lepidoptera (gusano cogollero o medidor). Mediante ingeniería genética, se extrae de esta bacteria el gen que produce la toxina Cry y se introduce a una planta de maíz, soja o algodón, para que toda la planta produzca esta toxina y los insectos mueran cuando consumen alguna parte de la planta.

Algunos interrogantes éticos se refieren al hecho de que casi todas las principales biotecnologías que se utilizan en la actualidad están patentadas. En un informe reciente, las Academias Nacionales de Ciencias de Brasil, China, Estados Unidos, India, México y el Reino Unido pidieron conjuntamente a las empresas privadas y las instituciones de investigación que tomaran medidas para intercambiar tecnologías de ingeniería genética con los científicos encargados de aliviar el hambre y fomentar la seguridad alimentaria en los países en desarrollo. Estas tecnologías están sometidas en la actualidad a rigurosos acuerdos sobre patentes y licencias.

Un segundo conjunto de interrogantes éticos con respecto a la biotecnología moderna se refiere a las posibles consecuencias de utilizar OGM o cualquier nueva tecnología para intensificar la producción de alimentos a fin de aumentar la seguridad alimentaria. La experiencia de la revolución verde que tuvo lugar desde hace 60 años llevó a algunos observadores a la conclusión de que los agricultores más ricos se habían beneficiado antes y en una medida mucho mayor que los demás de las variedades sensibles a los insumos. Mientras que en muchos lugares con una infraestructura suficiente donde se ha llevado a cabo la revolución verde se han obtenido beneficios netos, consistentes en unos alimentos más abundantes y baratos, mediante el funcionamiento de los mercados, las localidades menos favorecidas siguen aún a la zaga. La mujer representa un motivo de especial preocupación, ya que participa en gran medida en el cultivo sostenible y la preparación de los alimentos destinados al consumo de su familia. La pérdida de cultivos tradicionales, así como los cambios en las modalidades de aprovechamiento de la tierra y los problemas consiguientes de salud a los que su familia pueda quedar expuesta le afectan considerablemente (desde el punto de vista económico y social).

El tercer y último conjunto de interrogantes éticos relacionados con la posible aplicación de OGM para lograr la seguridad alimentaria se refiere a las consecuencias imprevistas. Cuando los OGM entren en las cadenas de suministro de alimentos y fibra, se distribuirán de manera creciente en los ecosistemas, incluidos los ecosistemas agrícolas. Experiencias anteriores relativas a bases genéticas excesivamente reducidas de cultivos y animales, dosis excesivas de fertilizantes y plaguicidas y escorrentía de desechos procedentes de unidades de producción intensificada de animales de granja parecen indicar que los efectos sobre el medio ambiente comienzan con las funciones productivas de los ecosistemas agrícolas antes de propagarse a los ecosistemas circundantes. Además de su repercusión en la producción agrícola, los efectos sobre el medio ambiente pueden alterar otros servicios útiles de los ecosistemas,

por ejemplo, el secuestro de carbono y la corrección de los daños ecotoxicológicos.⁷⁷

Así mismo, un impacto importante tiene que ver con el aumento del uso de agroquímicos y su impacto en el medio ambiente y en la salud de las comunidades, tal como se viene demostrando en Argentina con los pueblos fumigados, los estudios sobre el cambio en el comportamiento de las abejas y con el reciente reconocimiento de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de los posibles efectos cancerígenos del Glifosato, principal producto utilizado en estas tecnologías.

3.2.1 RIESGOS E IMPACTOS AMBIENTALES, SOCIOECONÓMICOS Y EN LA SALUD DE LOS CULTIVOS TRANSGÉNICOS

Luego de veinte años de haberse liberado comercialmente los cultivos transgénicos en el mundo, existen muchos estudios que muestran los impactos adversos que pueden ser generados por estas tecnologías. Entre estos se destacan:

- **Impactos ambientales de los cultivos Bt:** Inicialmente, los cultivos de maíz y algodón con tecnología Bt, permitieron que se disminuyera significativamente el uso de insecticidas para el control de plagas de lepidópteros. Sin embargo, luego de varios años de utilizar esta tecnología las plagas progresivamente han adquirido resistencia a las toxinas Bt, volviendo así ineficiente esta tecnología; lo que ha llevado a que los agricultores tengan que regresar nuevamente al uso de los insecticidas convencionales para controlar estas plagas, que les venden las mismas empresas dueñas de estas tecnologías. También se ha demostrado que la toxina producida y desechada por el maíz Bt sigue siendo biológicamente activa mientras persista en el suelo; además se ha encontrado en algunos estudios que los cultivos transgénicos Bt también pueden ser tóxicos para otros insectos beneficiosos.
- **Impactos ambientales de los cultivos tolerantes a herbicidas:** Se ha evidenciado que a nivel mundial el uso de glifosato ha aumentado casi 15 veces desde que se introdujeron en 1996 los cultivos transgénicos tolerantes al glifosato, denominados "Roundup Ready". El volumen total aplicado por los agricultores aumentó de 51 millones de kilogramos en 1995 a 747 millones de kilogramos en 2014⁸.

En Estados Unidos y en otros países como Argentina y Brasil, las malezas que supuestamente eran susceptibles al glifosato, se están volviendo resistentes a la aplicación de este herbicida, especialmente en las zonas con los cultivos GM. En la encuesta internacional de malezas resistentes a herbicidas, realizada por el doctor Ian Heap, de la organización Weed Science, reporta que para 2018, hay actualmente 497 casos únicos de malezas resistentes a los herbicidas a nivel mundial, con 255 especies. Las

⁷⁷ <http://www.fao.org/docrep/003/x9602/x960202.htm>
⁸ Benbrook, Charles M. 2016. *Tendencias en el uso de herbicidas con glifosato en los Estados Unidos y en el mundo*. Ciencias Ambientales Europa. Dic. 2016.

malezas han desarrollado resistencia a 23 tipos de acciones de herbicidas conocidos y a 163 herbicidas diferentes. Se han reportado malezas resistentes a herbicidas en 92 cultivos en 70 países.⁹ En los Estados del sur de los Estados Unidos, una planta pariente silvestre del Amarantho (*Amaranthus palmeri*) desde 2005 se ha convertido en una súper maleza de cultivos resistentes al glifosato y se ha extendido de forma incontrolable.

- **La contaminación genética de semillas criollas:** Una vez liberadas las semillas transgénicas en un territorio, es incontrolable e irreversible el cruzamiento entre individuos de la misma especie y los genes modificados se incorporan al genoma de las variedades no transgénicas, generándose así la contaminación genética de las semillas criollas. Esta contaminación alteraría irreparablemente las semillas nativas y criollas que tienen los pueblos y comunidades. Los cultivos transgénicos pueden generar contaminación genética de la agrobiodiversidad presente en los centros de origen y de diversidad, mediante diversas fuentes: El flujo de genes vía polinización cruzada, ayudada por el viento, los insectos y animales; la contaminación del sistema de semillas; los programas de ayuda alimentaria y de fomento agrícola; y mediante el comercio e intercambio de semillas y productos de una región a otra.
- **Impactos socioeconómicos:** Estas tecnologías son protegidas por propiedad intelectual mediante Patentes, que les permite a las empresas el control monopólico de los mercados de las semillas. Han sido desarrolladas inicialmente para resolver las necesidades agroindustriales en países industrializados, pero no son compatibles con las condiciones ecológicas y las necesidades socioeconómicas de los países del Sur.

Los cultivos transgénicos tolerantes a los herbicidas crean dependencia a los agricultores a utilizar solo el herbicida que es propiedad de la empresa. Adicionalmente estos cultivos requieren el uso de muy poca mano de obra, aspecto que es muy crítico especialmente en los países del Sur, donde existe una gran cantidad de mano de obra, que podría ser desplazada por el uso de estas tecnologías.

- **Efectos en la salud:** La mayoría de los estudios de alimentación animal con OGM no son independientes, son ensayos a corto o medio plazo que no logran evidenciar posibles efectos a largo plazo (crónicos). Diversos estudios realizados en el mundo muestran que los alimentos transgénicos pueden generar efectos en la cadena alimentaria y en la salud en humanos y animales, en aspectos como¹⁰:
 - o Efectos mutagénicos que pueden alterar la producción de nuevas toxinas o alérgenos y/o alteraciones en el valor nutricional. Probabilidad de generación de nuevos patógenos y enfermedades,

⁹ Ian Heap. 2018. *International Survey of Herbicide-Resistant Weeds. Graphs in PowerPoint*. Global Herbicide Resistance Action Committee (GHRAC), Weed Science. <http://www.weedscience.org>. Jan. 2018.
¹⁰ John Fagan, PhD Michael Antoniou, PhD Claire Robinson, M. Phil. 2014. *Alimentos y resistencias de los OGM: Un análisis de las reivindicaciones de seguridad y eficacia de los alimentos y los cultivos modificados genéticamente basados en los evidencias científicas*. Earth Open Source, Gran Bretaña, 270 p.

debilitamiento del sistema inmunológico (evolución, mutación de los promotores provenientes de virus).

- o La toxina en los cultivos Bt puede ser tóxica o alérgica.
- o Los cultivos tolerantes a herbicidas tienen un alto nivel de contaminación ambiental por los residuos tóxicos de glifosato y otros herbicidas.
- o Aumento de la presencia de herbicidas en los alimentos.
- o Los marcadores genéticos utilizados en la transgénesis aumentan la probabilidad de adquirir resistencia a antibióticos.

Uno de los estudios más importantes sobre los efectos del maíz GM en la salud de animales, fue desarrollado por el profesor Gilles Eric Seralini de la Universidad de Caen (Francia)¹¹. Este estudio evaluó durante dos años los efectos sobre ratas alimentadas con maíz transgénico (Mon 603 tolerante a glifosato) de Monsanto. Como resultado se encontró que el 50 % de las ratas macho y 70 % de las hembras presentaron muerte antes de tiempo, se provocaron alteraciones hormonales y graves daños en sus órganos, tumores mamarios y daño en hígado, riñones y glándula pituitaria.

Numerosos estudios evidencian los impactos del glifosato asociado a soja y maíz GM en la salud humana y animal (Benbrook, 2016)¹². Se han evaluado los posibles riesgos para los vertebrados y los seres humanos por niveles altos de residuos de glifosato en la soja¹³, produciendo riesgo de cáncer¹⁴ y efectos adversos en el desarrollo, el hígado, los riñones y ciertos procesos metabólicos¹⁵. Es de gran relevancia que la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer, de la Organización Mundial de la Salud, en 2015, clasificó el glifosato como un "probable carcinógeno humano"¹⁶.

3.3 ¿QUIÉNES CONTROLAN LOS CULTIVOS TRANSGÉNICOS EN EL MUNDO?

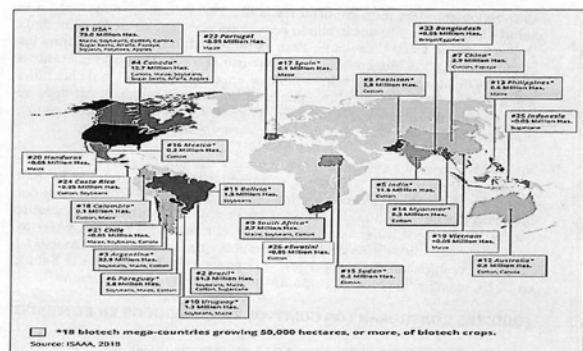
En las últimas dos décadas se ha presentado un proceso de concentración de las empresas biotecnológicas que ha llevado al control en muy pocas manos de los sistemas productivos agropecuarios y alimentarios del mundo. De acuerdo con el Grupo ETC (2015)¹⁷, siete empresas controlan más del 71 % del mercado mundial de semillas de cultivos extensivos, pero sólo tres empresas controlan el 60 % del mercado: Monsanto, Dupont y Syngenta. Para el caso de los plaguicidas, solo seis compañías controlan el 75 % del mercado mundial¹⁸. En los últimos años el proceso de fusiones y adquisiciones de las transnacionales biotecnológicas se ha profundizado. En 2017 el Gigante Bayer compró a Monsanto; también se fusionaron grandes compañías biotecnológicas como Chem-China y Syngenta; Dupont se fusionó con Dow. Se proyecta que estas tres megacompañías controlarán el 61 % del mercado de las semillas y el 80 % del mercado de

¹¹ Seralini G.E. et al., 2012. *Long term toxicity of a Roundup herbicide and a Roundup-tolerant genetically modified maize*. 30(11): 421-438.005. Feb 2012.
¹² Benbrook, Charles M. 2016. *Tendencias en el uso de herbicidas con glifosato en los Estados Unidos y en el mundo*. Ciencias Ambientales Europa. Dic. 2016.
¹³ Cahira M. 2015. *Review of GMO safety assessment studies: glyphosate residues in Roundup Ready crops is an ignored issue*. *Environ Sci Eur* 27:20.
¹⁴ International Agency for Research on Cancer. IARC. *Monographs Volume 112: evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides*.
¹⁵ Ganga-Berglmann M, Hofer M, Renold B, Zoller W. 2015. *Glyphosate-based herbicides reduce the activity and reproduction of earthworms and lead to increased soil nutrient concentrations*.
¹⁶ International Agency for Research on Cancer. IARC. *Monographs Volume 112: evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides*.
¹⁷ Grupo ETC. 2015. *Compañías Agrícolas: Syngenta, Dupont, Monsanto: la carrera de los dominios del agroquímico*. Cuadernos N° 113 del Grupo ETC.
¹⁸ <http://especiales.semama.com/tilizantes-transgenicos/>

agroquímicos; beneficiando claramente a estas multinacionales en detrimento de las semillas nativas las que no están equipadas "genéticamente" para resistir los pesticidas que se encuentran en el mercado controlado por las grandes multinacionales.

3.4 SITUACIÓN MUNDIAL DE LOS CULTIVOS TRANSGÉNICOS

En el 2018 a nivel mundial, 28 países comercializaron 11 cultivos transgénicos, incluyendo algodón, maíz, soja, canola, calabaza, alfalfa, papaya, álamo, remolacha azucarera, papa y berenjena, como se muestra en el siguiente cuadro:



Fuente: ISAAA, 2018. <https://www.agbio.org/wp-content/uploads/2020/02/ISAAA-Brief-54-Executive-Summary-August232019.pdf>

Según el Servicio Internacional de Adquisición de Aplicaciones de Agrobiotecnología (ISAAA), para el año 2017 el área total sembrada con cultivos transgénicos fue de 189.8 millones de hectáreas. Estados Unidos es el país con mayor área con 75 millones de hectáreas, seguido de Brasil con 50.2 millones de hectáreas y Argentina con 23.8 millones de hectáreas. Estos tres países siembran el 82% de todos los cultivos GM en el mundo, lo que contrasta con la pequeña área que se siembra en toda la Unión Europea, que solo estableció 140.000 hectáreas.

ÁREA MUNDIAL CULTIVOS TRANSGÉNICOS 2017	
PAÍS	ÁREA (Mill./Has.)
EE.UU.	75.0

País	Superficie (hectáreas)
BRASIL	50.2
ARGENTINA	23.6
CANADÁ	13.1
INDIA	11.4
CHINA	2.8
PARAGUAY	3.0
URUGUAY	1.1
BOLIVIA	1.3
ESPAÑA, COLOMBIA, OTROS	0.1 (c/u)
UNIÓN EUROPEA	0.14
TOTAL	189.8

Fuente: ISAAA, 2018

transgénico es preocupante su expansión en los países de América Latina, que es el centro de origen y de diversidad de esta especie. Para el año 2016, en Brasil se sembraron 15 millones de hectáreas de maíz GM, en Argentina 4.7 millones de hectáreas, en Uruguay 150.000 hectáreas y en Colombia 85.000 hectáreas.

A nivel comercial la industria se ha concentrado en la producción de cuatro cultivos que son los de mayor importancia para el mercado global: soya, maíz, algodón y canola. La soya representa el 51% del área, el maíz el 30%, el algodón el 13% y la canola el 5% del área total sembrada. Es importante resaltar que de otros cultivos solo se siembra el 1% del área.

La mayoría de las semillas transgénicas comerciales de soya, maíz, algodón, y canola, solo tienen dos características: cultivos tolerantes a herbicidas y cultivos Bt, que controlan algunos insectos plagas. Para el caso de los cultivos tolerantes a herbicidas, la industria busca controlar no solo la tecnología transgénica, sino también la dependencia del uso de los herbicidas asociados a esta tecnología.

Para el caso de Colombia, en el 2017, además de la siembra de los cultivos transgénicos de maíz y algodón genéticamente modificados identificados en el cuadro anterior, se sembraron flores azules.¹⁹

3.5 PROHIBICIÓN DEL USO E IMPORTACIÓN DE SEMILLAS TRANSGÉNICAS A NIVEL INTERNACIONAL

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO recomendó a comienzos de 2018, no permitir la siembra de semillas transgénicas en México, en los siguientes términos:

"a fin de proteger las variedades de maíz originarias de nuestro país; pues si bien no se han comprobado daños a la salud, existen evidencias científicas de los riesgos al medio ambiente.

¹⁹ "Colombia sembró 93.117 hectáreas de cultivos transgénicos en 2017, de las cuales 86.039 son de maíz genéticamente modificado (GM), 9.073 de algodón y 17 de flores azules, según cifras compartidas por la Asociación de Biotecnología Vegetal Agrícola (Agro-Bio)." <https://www.dinero.com/pais/articulo/colombia-sembró-93117-hectáreas-de-cultivos-transgenicos-233078>

con los ciudadanos y autoridades territoriales, para ejercer la gobernanza y protección local de sus territorios, de sus semillas criollas, de sus sistemas tradicionales de producción y cultura alimentaria, frente a los riesgos e impactos generados por la introducción de las semillas y alimentos transgénicos. Las semillas en su diversidad son aquí un bien común, un derecho y un patrimonio de los pueblos, a defender mediante el ejercicio de un gobierno autónomo y la toma de decisiones sobre acciones y proyectos que los afecten, en concordancia con los derechos especiales reconocidos por el Convenio 169 de la OIT, la Constitución colombiana y las leyes nacionales vigentes en la materia.

En 22 países de Europa existen más de 200 jurisdicciones que se han declarado "zonas libres de transgénicos"²⁴. También, en Costa Rica el 95% de cantones o municipios se han declarado libres de transgénicos es decir por iniciativa de la sociedad civil, el país por vías de hecho se ha declarado libre de transgénicos.²⁵ Decisiones similares han adoptado el condado de Mendocino en California USA. En Latinoamérica ya son cientos de veces que llaman a la aplicación del principio de precaución señalando la urgencia de establecer moratorias y zonas libres de cultivos transgénicos en muchas regiones. También existen regiones en Argentina (el municipio de San Marcos de Córdoba y el de Bolsón), México, Perú, Colombia, entre otros.²⁶

En el país algunos municipios han avanzado en el proceso de declaratoria de sus Territorios Libres de Transgénicos (TLT). Estas iniciativas de origen popular se han sustentado en fundamentos jurídicos adoptados por la Constitución de Colombia y en leyes ambientales y rurales. En 2018 el Municipio de San Lorenzo, Nariño, se declaró libre de cultivos transgénicos; mediante Acuerdo del Concejo municipal, luego de un proceso de iniciativa popular.²⁷

En este contexto, en Colombia el resguardo indígena Zenú, en Córdoba y Sucre, buscando proteger su enorme diversidad de 27 variedades criollas de maíz como parte fundamental de su cultura y formas de producción, declaró en 2005 su Territorio Libre de Transgénicos (TLT)²⁸. Luego, en 2008, el resguardo de Cañamomo y Loma Prieta, en Risioquio Caldas, también declararon su TLT.

3.7 SITUACIÓN DE LOS CULTIVOS TRANSGÉNICOS EN COLOMBIA

Desde la década de los noventa, Colombia viene perdiendo su autonomía en la producción de alimentos. La disminución drástica de producción nacional ha afectado especialmente a los agricultores en pequeña escala, quienes, históricamente, y aún hoy siguen sustentados gran parte de la seguridad alimentaria del país. Es muy crítico que el país en 1990 era autosuficiente en la producción de alimentos; pero para 2016 se importaron más de 13 millones de

²⁴ Ecologistas en Acción, 2013. Zonas libres de transgénicos Por una alimentación sana y segura para todas las personas. Amores, Madrid, 27 p. <https://www.ecologistasenaccion.org/ICA/2013/zonas-libres-transgenicas.pdf>

²⁵ Pacheco-Baldózar, Fajardo y García-González, Jaime, 2014. Situación de los cultivos transgénicos en Costa Rica. Acta Académica, San José de Costa Rica, 14, pp. 29-66, 2014

²⁶ GIBI (Gene Europe), 2018. <https://www.gibi-free-regions.org/gibi-free-regions-map.html>

²⁷ Acuerdo 014 de septiembre de 2018. "Por el cual se declara el municipio de San Lorenzo - Nariño, como territorio de protección especial libre de semillas transgénicas y el maíz como patrimonio ancestral y cultural protegido y se dictan otras disposiciones". Por las semillas, el territorio y la vida. San Lorenzo, Nariño, sep. 6 de 2018.

²⁸ Declaración del Resguardo de San Andrés de Sotomayor como Territorio Libre de Transgénicos. <http://www.semillas.org.co/co/declaracion-del-resguardo-indigena-como-territorio-libre-de-transgenicos>

"La recomendación es no utilizar transgénico en centros genéticos de origen, México es centro genético de origen del maíz, es un gran riesgo introducir productos transgénicos que puedan contaminar la diversidad, porque nosotros necesitamos la biodiversidad para enfrentar lo desconocido que es el futuro", señaló José Graziano Da Silva, director general de la FAO.

Actualmente, 815 millones de personas padecen hambre en todo el mundo; sin embargo, no se requiere de los alimentos transgénicos para combatirla, advirtió Graziano en rueda de prensa, en el contexto del Foro de Alto Nivel "Empoderar a las mujeres indígenas para erradicar el hambre y la malnutrición en América Latina y El Caribe".

"No necesitamos del transgénico para combatir el hambre en el mundo. Si logramos reducir el desperdicio de productos agropecuarios, el desperdicio que toma un tercio de todo lo que producimos, por mala gestión, malos transportes, mala capacidad de almacenaje no haría falta el transgénico", subrayó.

No obstante, reconoció que ante "la violencia del impacto del cambio climático", los transgénicos pueden ser una alternativa de gran valía en un futuro.²⁹

En esos mismos términos, la FAO reportó que "[...] el rechazo popular en Belice a las semillas transgénicas ha forzado al Ministerio de Agricultura a hacer marcha atrás y destruir las semillas transgénicas importadas."³¹

Por su parte, Bolivia en la negociación, suscripción y ratificación de tratados internacionales, prohíbe de manera expresa en su Constitución Política³², la importación, producción y comercialización de organismos genéticamente modificados.

De igual manera, Ecuador elevó a rango constitucional³³ la prohibición del desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de organismos genéticamente modificados. Igualmente, Perú se declaró una moratoria por diez años para la siembra de cultivos transgénicos, que aún está vigente.

3.6 LOS TERRITORIOS LIBRES DE TRANSGÉNICOS (TLT)

Los Territorios Libres de Transgénicos son zonas declaradas por comunidades rurales o entes territoriales que han tomado la decisión autónoma y concertada,

²⁹ <http://www.milenio.com/politica/faq-recomendacion-mexico-impedir-semillas-transgenicas>

³⁰ <http://www.fao.org/3/a/ag10000es.pdf>

³¹ Constitución Política del Estado (7 febrero 2009), Artículo 253 (I, E). "Seguridad y soberanía alimentaria para toda la población; prohibición de importación, producción y comercialización de organismos genéticamente modificados y elementos biológicos que dañen la salud y el medio ambiente." (Reserva fuera de texto original)

³² Constitución de la República del Ecuador (2008), Artículo 15. "(...) Se prohíbe el desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de organismos genéticos, biológicos y nucleares, de contaminantes orgánicos persistentes altamente tóxicos, agroquímicos altamente persistentes, profibrilares, y las tecnologías y agentes biológicos experimentales nuevos y organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que afecten contra la soberanía alimentaria o los ecosistemas, así como la introducción de residuos nucleares y desechos biológicos al territorio nacional." (Reserva fuera de texto original)

toneladas de alimentos: 95% el trigo y la cebada, 86% de soya y 85% de maíz (que corresponden a 4.7 millones de toneladas de maíz).²⁹ (Agronet, 2017).



Fuente: AgroBio, 2019. <https://www.agrobio.org/hectareas-cultivos-transgenicos-colombia-2019/>

El cultivo de algodón transgénico en Colombia: En el país se inició su siembra comercial en 2002, con la expectativa que sería la redención del deprimido sector algodónero; pero luego de más de quince años de haberse probado el algodón transgénico, es evidente su fracaso puesto que el área sembrada creció hasta 2011 cuando se sembraron 50 mil hectáreas, pero luego el área disminuyó drásticamente y para 2017 solo se establecieron 9.075 hectáreas³⁰.

El maíz transgénico en Colombia: La siembra comercial de maíz transgénico en Colombia fue autorizada en el año 2007 (tolerante a glifosato y tecnología Bt), mediante resoluciones expedidas por ICA, en aplicación del Decreto 4525 de 2005 sobre Bioseguridad. Es importante resaltar que estas autorizaciones para siembras comerciales en Colombia se hicieron sin haberse realizado los estudios de bioseguridad completos, que incluyen evaluación de riesgos ambientales, socioeconómicos y de salud.³²

Inicialmente, el ICA aprobó la siembra de maíz GM en todo el territorio nacional excepto en resguardos indígenas, planteando que se debería establecer una zona de separación de 300 metros entre el maíz GM y los resguardos indígenas con el fin de proteger las semillas criollas del flujo genético proveniente de las semillas GM³³. Pero no tuvo en cuenta estudios científicos que determinan que el maíz por

²⁹ <http://www.epais.com.co/economia/sectores/cultivos-son-los-alimentos-importados-que-mas-consumen-las-colombianos.html>

³⁰ <http://www.dinero.com/pais/articulo/colombia-sembró-93117-hectáreas-de-cultivos-transgenicos-233078>

³¹ Agronet, 2018. <http://www.agronet.org/transgenicos-en-el-mundo-colombia-region-andina/>

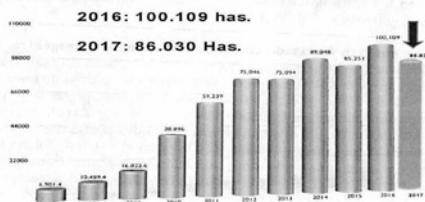
³² Grupo Semillas, 2018. Cultivos transgénicos en Colombia. Impactos ambientales y socioeconómicos. Acciones sociales en defensa de las semillas criollas y la soberanía alimentaria. Informe país. Bogotá, 199p.

³³ Resolución R.C.A. No. 463 (26 FEB 2007). Por la cual se autoriza siembra de maíz con la tecnología YieldGard® (MON 810). <http://www.ica.gov.co/guia/boletines/2007/463-2007-02-26-463078-47ha1-463.pdf>

ser una especie de polinización cruzada presenta, en condiciones naturales, un alto flujo genético y la distancia a la cual las variedades de maíz se pueden cruzar y/o presentar contaminación proveniente un maíz GM es mucho mayor de 300 metros. Por tanto, esta medida de control ha sido ineficaz.

El ICA, que es la autoridad competente en la materia, tampoco realiza los debidos controles técnicos que permitan evitar que las semillas y los alimentos que llegan a las comunidades indígenas y campesinas a través de programas de fomento agrícola y de ayuda alimentaria, no sean transgénicas.

Cultivo de maíz GM en Colombia, 2007 - 2017 - AgroBio, 2018



El área sembrada con maíz transgénico ha avanzado en los últimos años, llegando en 2017 a 86.000 hectáreas (AgroBio, 2018). Para el año 2019 el área sembrada con maíz transgénico aumentó levemente, alcanzando 88.268 hectáreas; siendo el departamento del Meta el que tuvo la mayor área, con 28.655 hectáreas, seguido por el Tolima 18.528, Córdoba 14.720 y el Valle del Cauca 14.252 hectáreas (AgroBio, 2019)³⁴.

En Colombia se está consumiendo aproximadamente 7.5 millones toneladas de maíz de las cuales el 30% es de maíz blanco (2.5 millones de toneladas) y el 70% restante es de maíz amarillo (5 millones de toneladas). Especialmente a partir de la entrada del TLC con Estados Unidos, se está importando maíz con precios por debajo de los costos de producción del maíz nacional, lo que ha llevado a la ruina a los productores nacionales.

Situación del cultivo de maíz GM: Los agricultores grandes y medianos que establecen monocultivos tecnificados, manifiestan que los maíces transgénicos les han funcionado bien, pues obtienen una mayor producción por hectárea que la obtenida con los híbridos convencionales. Pero en las regiones donde hay pequeños agricultores, muchas comunidades campesinas e indígena no quieren sembrar cultivos transgénicos y tampoco quieren que se contaminen sus semillas criollas.

³⁴ AgroBio, 2019. <https://www.agrobiobio.org/hectareas-cultivos-transgenicos-colombia-2019/>

El principal problema que expresan los agricultores que tienen cultivos tecnificados de maíz GM, se debe a que, a través de los Tratados de libre comercio, se han permitido la importación masiva de maíz a muy bajo precio, por debajo del precio que pagan a los agricultores los comercializadores nacionales. Los agricultores señalan que para el caso del cultivo de maíz Bt, inicialmente les funcionó para el control de plagas de lepidópteros, pero en algunas regiones como el Tolima - Huila, Valle y Meta, esta tecnología no está funcionando bien, puesto que las plagas han generado resistencia a la Toxina Bt o resurgen las plagas de cogolleros y los agricultores tienen que hacer dos o tres aplicaciones adicionales de insecticidas. Para el caso del maíz GM tolerancia a herbicidas, en Meta, Tolima, Huila, Valle del Cauca, y Córdoba los agricultores señalan que con la aplicación intensiva de herbicidas, se ha reducido el uso de mano de obra y los costos para el control de malezas en el cultivo; pero, en varias regiones al aumentar la aplicación de herbicidas en los cultivos tolerantes a herbicidas, han surgido malezas que son resistentes al glifosato y al glufosinato de amonio³⁵.

Agricultores que han fracasado con el cultivo de maíz transgénico: En varias regiones del país se han presentado fracasos de los cultivos del maíz transgénico, especialmente en zonas donde han avanzado los monocultivos de maíz GM como Córdoba, Tolima, Huila y el Valle del Cauca. Se han presentado problemas especialmente en Tolima y Huila debido a semillas GM de mala calidad y problemas asociados a esta tecnología, que han generado grandes pérdidas económicas a los agricultores. En Campoalegre, Huila (en 2016) y en el Espinal, Tolima (en 2014), los pequeños y medianos agricultores de maíz transgénico fracasaron, con la pérdida de entre el 75 y el 90% de la cosecha respectivamente; debido a la pésima semilla vendida por las empresas (Monsanto y Dupont. Cuando los agricultores hicieron reclamo por las millonarias pérdidas, el ICA y las empresas evadieron su responsabilidad frente al fracaso de esta tecnología y argumentaron que las pérdidas se dieron por problemas climáticos y porque los agricultores no aplicaron bien la tecnología³⁶.

La contaminación genética del maíz en Colombia: En un país megadiverso en maíz como Colombia, la principal preocupación que existe por la siembra de maíz transgénico, es la contaminación genética³⁷ de las variedades nativas y criollas que conservan y producen las comunidades indígenas, negras y campesinas en sus territorios y en sus sistemas tradicionales de producción, y en consecuencia, la degradación de estas semillas genera pérdidas en la economía campesina. Una vez se permitió un cultivo transgénico en un territorio es inevitable e incontrolable la contaminación genética de ese cultivo y su entrada a la cadena alimentaria.

Desde 2015 varias organizaciones sociales en el país preocupadas por la problemática generada por los cultivos de maíz GM en regiones como el Caribe, la Orinoquia y la zona Cafetera, así como en los departamentos de Cauca y Nariño, han realizado pruebas de contaminación genética de variedades criollas de maíz

³⁵ Grupo Semillas, 2018. Cultivos transgénicos en Colombia. Impactos ambientales y socioeconómicos. Acciones sociales en defensa de las semillas criollas y la soberanía alimentaria. Informe país. Bogotá, 109p.
³⁶ Ver video: ¿Qué pasó con el maíz transgénico en Campoalegre, Huila? <https://www.youtube.com/watch?v=3p9tC3b6tE>
³⁷ Red de Semillas Libres de Colombia. Contaminación genética. Es la transferencia accidental o no deseada de material genético (por medio de la fecundación) desde organismos genéticamente modificados hacia una población silvestre o cultivada. La contaminación genética afecta la biodiversidad genética de una población o especie. Por ejemplo, se podría transferir de un maíz GM genes que generan tolerancia a herbicidas, hacia una variedad criolla de maíz.

que conservan en sus territorios, utilizando la tecnología *Immuno Strip*®, para detectar posible contaminación genética de variedades criollas de maíz, proveniente de maíces transgénicos que tienen eventos Bt (Cry) y Tolerancia a Herbicidas (RR).

Estas pruebas se han realizado en zonas que tienen una alta diversidad de variedades de maíces criollos, algunas de ellas, cerca de los monocultivos de maíz y otras en zonas alejadas de estas plantaciones. Estas pruebas de contaminación genética se realizaron en: Nariño, realizadas por la Red de Guardianes de Semillas de Vida (RGSV), en Cauca, por la RGSV nodo Cauca; la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) en los resguardos indígenas de San Lorenzo, Riosucio Caldas, en el resguardo Zenú de San Andrés de Sotavento, Córdoba y Sucre, en los resguardos pijao de Coyaina y Natagaima en el sur del Tolima y en el resguardo Sicuani de Puerto Gaitán, Meta³⁸.

Los resultados obtenidos en este estudio preliminar son preocupantes, porque permitió evidenciar la presencia de contaminación genética de solo algunas variedades de maíces criollos de las comunidades indígenas y campesinas; teniendo en cuenta que en las normas del ICA se ha prohibido expresamente la siembra de maíz transgénico en los resguardos indígenas. El hecho de haber detectado algún grado de contaminación en resguardos indígenas significa que, si se realizan estudios más amplios en todo el territorio nacional, es probable que se pueda encontrar una mayor magnitud de contaminación.

Igualmente, la Red de Semillas Libres de Colombia (RSL) realizó pruebas técnicas para identificar la presencia de eventos transgénicos sobre 46 muestras de maíces comerciales certificados como no transgénicos, de 21 tipos de semillas (variedades e híbridos) propiedad de 11 empresas, que se venden en almacenes agrícolas, provenientes de 23 departamentos del país, y también se aplicaron a varios tipos de maíz que se vende en tiendas para consumo humano y animal.

De las 46 muestras de semillas de maíz certificadas que fueron evaluadas, 5 variedades de maíz certificadas por el ICA como no transgénicas estaban contaminadas con genes Bt, y 5 variedades de maíz estaban contaminadas con el gen de tolerancia a herbicidas (TH).

El hecho de haber encontrado contaminación en la evaluación de unas pocas muestras evidencia que probablemente esta situación puede presentarse en muchas otras regiones. Esto significa que los agricultores que no quieren tener maíz transgénico en su finca, que son aún la gran mayoría de los agricultores de maíz en el país, cuando compran un híbrido o variedad convencional en un almacén agrícola, no pueden tener la certeza de que esta semilla no esté contaminada con genes transgénicos. Esto podría generar que los propios agricultores lleven sin saber eventos transgénicos a sus parcelas y puedan contaminar las variedades criollas que conservan en su comunidad o región, volviéndose así indetectable e incontrolable este proceso, incluso en las regiones donde aún no existen siembras grandes de cultivos de maíz GM.

³⁸ Red de Semillas Libres de Colombia, 2018. Contaminación genética del maíz en Colombia. Impacto de los cultivos de maíz transgénico sobre la diversidad de maíces criollos y sobre el sistema de semillas certificadas. Bogotá, 52 p.

Estas pruebas realizadas han permitido evidenciar que el ICA como autoridad competente en el país para realizar un estricto control de bioseguridad sobre las semillas y cultivos transgénicos no ha adoptado medidas de control para evitar el flujo genético entre los maíces GM y los no GM³⁹.

En Colombia, las principales fuentes de contaminación genética de los maíces criollos y de la cadena alimentaria de maíz se han generado:

- o A través de las siembras autorizadas por el ICA en todo el territorio nacional excepto resguardos indígenas. No se realizan los debidos controles de siembra para evitar la contaminación de los territorios cercanos a las siembras, aún si son territorios colectivos (resguardos).
- o La contaminación genética puede provenir del sistema de comercialización convencional de semillas, a través de la cadena comercial de semillas a lo largo y ancho del país. En el mercado circulan semillas de maíz certificadas por el ICA como semillas no GM, pero varias organizaciones sociales y locales han realizado pruebas técnicas y han encontrado que están contaminadas con maíz GM. El ICA no controla ni vigila estos procesos.
- o También la contaminación se presenta mediante la importación masiva de maíces transgénicos al país. Estos maíces para uso alimentario, luego de entrar al mercado, fácilmente entran al sistema de semillas puesto que no existen los debidos controles de bioseguridad. De igual manera, para el caso del maíz GM destinado para el consumo, el INVIMA ha expedido licencias sanitarias que autorizan la importación y el consumo humano de numerosos tipos de maíces GM, los cuales han entrado a toda la cadena alimentaria sin exigir ningún tipo de segregación o etiquetado.

3.8 SEGURIDAD ALIMENTARIA

"La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana".
 (FAO, Cumbre Mundial sobre Alimentación en 1996.)

Con el ODS 2 de Hambre Cero el mundo se comprometió a poner fin al hambre. Sin embargo, la subalimentación paso del 8,0% al 9,8% de 2019 a 2021⁴⁰. Es decir, en 2021 entre 702 y 828 millones de personas padecían hambre. Por otro lado, se prevé que cerca de 670 millones de personas seguirán padeciendo hambre en 2030, lo que equivale al 8% de la población mundial y corresponde al mismo porcentaje de 2015.

Según él informa de la FAO de mayo de 2022, Colombia es uno de los puntos más críticos de hambre en el mundo. El poder adquisitivo se ha reducido, el precio de los alimentos ha aumentado y el país se sigue recuperando de la pandemia Covid-

³⁹ Red de Semillas Libres de Colombia, 2018. Contaminación genética del maíz en Colombia. Impacto de los cultivos de maíz transgénico sobre la diversidad de maíces criollos y sobre el sistema de semillas certificadas. Bogotá, 52 p.

⁴⁰ FAO, 2022. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo.

19⁴¹. De acuerdo con datos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, en mayo de 2022, 7,3 millones de colombianos sufrían de inseguridad alimentaria.

El apoyo mundial a la alimentación y a la agricultura representó cerca de 630 mil millones de dólares al año entre 2013 y 2018. Las carnes de diversos tipos, el arroz y el azúcar son los productos que más incentivos reciben a nivel mundial. Mientras tanto, a nivel general, las frutas y hortalizas son las que menos apoyo reciben.

Es momento de que los gobiernos empiecen a desarrollar políticas que i) reduzcan el hambre, ii) mejoren la seguridad alimentaria y iii) ataquen la malnutrición. En este sentido, para lograr la seguridad alimentaria se debe trabajar en las siguientes cuatro dimensiones:

- Disponibilidad física.
- Acceso.
- Utilización.
- Estabilidad.

En particular, la evolución tecnológica amplía las posibilidades de obtener avances en el campo de la agricultura. De aquí nacen las semillas transgénicas con el objetivo de obtener mejores alimentos, aumentar el rendimiento de los cultivos, mejorar la calidad y domesticar nuevas especies de semillas.

Así las cosas, los avances en seguridad alimentaria deben potenciar los resultados positivos en los ámbitos de igualdad, nutrición, salud y cambio climático. Nada hacemos si mejoramos la seguridad alimentaria al tiempo que destruimos nuestros ecosistemas, retrocedemos en las metas mundiales de nutrición o potencializamos los niveles de desigualdad.

Dado que no hay consenso científico en torno a la seguridad de los transgénicos, la seguridad alimentaria se debe combatir desde otros ámbitos antes de acudir a las semillas transgénicas. Algunas de las políticas que se pueden trabajar para combatir el hambre y la seguridad alimentaria sin arriesgar la salud, los niveles de pobreza, la economía del campesinado y la fertilidad de las tierras, son las siguientes:

- Reducir el desperdicio de alimentos que en la actualidad es de 1/3 del total producido.
- Promover los bancos de alimentos.
- Apoyo fiscal que reduzca los costos de las dietas saludables y aumente la accesibilidad a alimentos nutritivos.
- Democratizar el campo mediante acceso a insumos, crédito y asistencia técnica por parte del campesinado.
- Capacitar y promover el desarrollo de autocultivos.

De esta forma, el nuevo proyecto de ley radicado busca exceptuar la prohibición del ingreso, producción, comercialización y exportación de semillas genéticamente modificadas, siempre y cuando estas no generen afectaciones ni representen riesgos socioeconómicos y de salud.

⁴¹ FAO, 2022. *Hunger Hotspots. FAO WFP early warnings on acute food insecurity.*

En otras palabras, el desarrollo tecnológico debe seguir generando avances en pro de la agricultura. De forma que los avances que se generen en los Organismos genéticamente modificados logren eliminar las actuales falencias y se constituyan como una herramienta de lucha en contra de la inseguridad alimentaria. Esto, siempre y cuando se realicen los estudios científicos correspondientes donde se evidencien modificaciones genéticas que no arriesguen la biodiversidad, la contaminación de los suelos, las prácticas ancestrales y en términos generales, no generen daños irreversibles a los ecosistemas.

3.9 NORMATIVIDAD DE SEMILLAS EN COLOMBIA

El país ha adecuado desde hace dos décadas las normas sobre propiedad intelectual sobre la biodiversidad, implementando normas de certificación de semillas, sanitarias y para el control de la producción agroecológica, y normas de bioseguridad para cultivos transgénicos. Adicionalmente, en el marco de los tratados de libre Comercio, con Estados Unidos y la Unión Europea, el gobierno se compromete a ajustar la normatividad en estas materias, acorde a los estándares implementados en estos países. Entre estas normas se destacan las siguientes:

- o **Decisión 344/1993** de la Comunidad Andina -CAN sobre el Régimen Común sobre Propiedad Industrial, que incluye el derecho de propiedad intelectual a través de las patentes sobre recursos biológicos.
- o **Decisión 345/93** de la CAN, sobre el Régimen Común de Derechos de Obtentores Vegetales, siendo la primera reglamentación adoptada por los países andinos sobre semillas, en donde Estados Unidos y la Unión Europea, obligaron a estos países a adherirse a la Unión para la Protección de Obtentores Vegetales -UPOV- y a tener una norma que protegiera los derechos de los obtentores vegetales o de los fitomejoradores. Se estableció como requisitos para la protección de variedades vegetales, que sean nuevas, estables, distinguibles y homogéneas, y también se protegen las variedades esencialmente derivadas; es decir que quien obtenga un registro de una variedad, todas las variedades obtenidas a partir de esta, queda protegida por la primera variedad desarrollada.
- o **Ley 165 de 1994**, mediante el cual se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que reconoce la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales y genéticos, dispone que los derechos de propiedad intelectual no deben entrar en conflicto con la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad.⁴²
- o **Ley 170 de 1994**, que aprueba el Acuerdo por el que se establece la "Organización Mundial de Comercio (OMC)", incluyendo el acuerdo multilateral sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, contenido en el Anexo 1C, el que dispone en su artículo 27.2, que: "[...] los Miembros podrán excluir de la

⁴² Artículo 16.3. "Las Partes Contratantes, reconociendo que las patentes y otros derechos de propiedad intelectual pueden influir en la aplicación del presente Convenio, cooperarán a este respecto de conformidad con la legislación nacional y el derecho internacional para velar por que esos derechos no se opongan a los objetivos del presente Convenio."

patentabilidad las invenciones cuya explotación comercial en su territorio deba impedirse necesariamente para proteger el orden público o la moralidad, inclusive para proteger la salud o la vida de las personas o de los animales o para preservar los vegetales, o para evitar daños graves al medio ambiente, siempre que esa exclusión no se haga meramente porque la explotación esté prohibida por su legislación." (Negrilla y subrayado fuera de texto)

- o **Ley 243 de 1995**, aprueba el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, UPOV, del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978 (UPOV 1978).
- o **Decisión 391/1996** de la Comunidad Andina -CAN sobre el Régimen Común de Acceso a los Recursos Genéticos. En la que se incluyó el mandato de formulación de un Régimen Especial para la protección del componente intangible de los recursos genéticos, esto es, del conocimiento tradicional de las comunidades locales, el que a la fecha no se ha formulado.
- o **Decreto 309 de 2000** que reglamenta la investigación científica sobre diversidad biológica.
- o **Ley 740 de 2002**, que aprueba el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- o **Decreto 4525 del 2005**, reglamenta la implementación en Colombia del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, en el sentido de establecer el marco regulatorio de los organismos vivos modificados -OVM-, en cuanto al movimiento transfronterizo, el tránsito, la manipulación y su utilización. Esta norma no contempla realizar estudios de bioseguridad integrales, que consideren los impactos ambientales, socioeconómicos y en la salud humana, sobre los organismos vivos modificados que sean liberados en el país.
 - o En el país los transgénicos están siendo aprobados mediante el Decreto 4525; expedida de modo improcedente por el gobierno nacional y que ha permitido liberar organismos vivos modificados (OVM) al ambiente sin los debidos controles de bioseguridad, por lo que esta norma ha sido totalmente ineficaz para evitar los efectos negativos de estas tecnologías.
 - o En el año 2008, el Grupo Semillas instauró ante el Consejo de Estado una Acción de Nulidad del Decreto 4525 de 2005 sobre Bioseguridad. El Consejo de Estado en 2015 reiterativamente denegó la demanda, por lo que en 2017 se instauró una Tutela contra el fallo, que también fue rechazada por el Consejo de Estado.

- o La Corte Constitucional seleccionó esta Tutela para revisar el fallo y en 2018 la Corte la consideró improcedente⁴³. La Corte Constitucional con esta sentencia desestimó su papel de garante para proteger los patrimonios y bienes públicos, el derecho de los pueblos y comunidades étnicas y campesinas sobre la biodiversidad, el derecho de los ciudadanos a una alimentación sana y el derecho a la participación, en la definición de temas estratégicos de la sociedad como es la bioseguridad de país frente a los impactos generados por los cultivos y alimentos transgénicos.
- o **Resolución 1063 de 2005** del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, que contiene las normas para el registro de personas que realicen actividades de importación, comercialización, investigación, desarrollo biológico y control de calidad de Organismos Modificados Genéticamente (OMG) de interés en salud y producción pecuaria, sus derivados y productos que los contengan.
- o **Ley 1032 de 2006**, que modifica el artículo 306 del Código Penal, tipificando la conducta de usurpación de derechos de propiedad industrial y derechos de obtentores de variedades vegetales⁴⁴.
- o **Resolución ICA 187 de 2006**, que reglamenta la producción, procesamiento, certificación, comercialización y control de la producción agropecuaria ecológica.
- o **Resolución 4254 de 2011**, del Ministerio Salud y Protección Social, Reglamento Técnico sobre rotulado o etiquetado de alimentos derivados de OGM, para consumo humano. Aunque en el país existe una norma de etiquetado sobre alimentos GM, el INVIMA no obliga a realizar en el proceso de importación de alimentos, segregación o separación de los productos no transgénicos. El INVIMA, ha expedido desde 2005, más de treinta registros sanitarios de alimentos derivados de cultivos transgénico⁴⁵.
- o **Ley 1518 del 13 de abril de 2012**, que aprueba el 'Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales' (Convenio UPOV) del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972, el 23 de octubre de 1978 y el 19 de marzo de 1991. Declarada INEQUÍVOCABLE por la Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-1051 de 2012 del 5 de diciembre de 2012, M.P. Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez, por falta de consulta previa a las comunidades indígenas y tribales.⁴⁶ Por lo tanto, Colombia no ha adherido a UPOV 91, siendo vinculante UPOV 78.

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia SU-090 del 27 de septiembre de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos.

⁴⁴ En el 2011 la Corte de Semillas Libres de Colombia interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 306 del Código Penal, que se refiere a la Usurpación de los Derechos de Obtentor Vegetal, separando los Incumbidos de la UPOV 91, adoptada por el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. La Corte Constitucional en la Sentencia C-201 de 2014, resolvió que la expresión "similantemente confundible con uno protegido legalmente" en sus amplios no está defendida en concordancia con el artículo 27.2 del Tratado de Libre Comercio. Por tanto, el artículo 306 del Código Penal es inconstitucional por violar el artículo 27.2 del Tratado de Libre Comercio.

⁴⁵ Base de Semillas Libres de Colombia (BSL).

⁴⁶ Sentencia C-1051 de 2012 "En el caso concreto del 'Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales', aprobado mediante la Ley 1518 de 2012, la Corte encontró que como lo conceptúa la mayoría de los intervenientes este proceso, se debió realizar la consulta previa a las comunidades indígenas y afrocolombianas, toda vez que este Convenio regula directamente aspectos fundamentales que concierne a estas comunidades, en calidad de obtentores de las especies vegetales cuya propiedad intelectual se protege, tales como los criterios para reconocer la calidad de obtentor, conservación del derecho, periodicidad, condiciones de protección, reglamentación económica y utilidad que reporta la mejora y ampliación de variedades vegetales, los cuales en buena parte, forman parte de conocimientos ancestrales de estos pueblos. A su vez, la imposición

- o **Resolución ICA 3168 de 2015**, que reglamenta y controla la producción, importación y exportación de semillas producto del mejoramiento genético para la comercialización y siembra en el país, así como el registro de las unidades de evaluación agronómica y/o unidades de investigación en fitomejoramiento y con este propósito, derogó la **Resolución ICA 970 de 2010**.⁴⁷
- o **Resolución ICA 3888 de 2015**, adicionó un artículo transitorio a la Resolución ICA 3168 de 2015, en el que estableció un periodo de transición para que las personas naturales o jurídicas que para ese momento contaban con registros vigentes, conforme a la Resolución ICA 970 de 2010, los ajustaran y cumplieran con las nuevas disposiciones.

3.10 SEMILLAS Y LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

"Tradicionalmente los agricultores han accedido a las semillas que usan en sus campos (ya sea porque la compran, la intercambian o la heredan de sus antepasados), y las guardan para sus siguientes cosechas. Por eso es por lo que ha sido difícil para las empresas transformarla en una mercancía, pues a diferencia de otros (sic) productos, la semilla es un ser vivo que puede reproducirse, lo que hace difícil su control monopólico. Para ello se han creado dos mecanismos que van de la mano: cambios tecnológicos en fitomejoramiento (a través del desarrollo de híbridos y los Organismos Genéticamente Modificados -OGM-); y la imposición de derecho de propiedad intelectual.

(...) Hay dos formas de reconocer propiedad intelectual sobre las semillas: los derechos de obtención y las patentes. Los derechos de obtención están controlados por la Unión de Protección de Obtentores Vegetales (UPOV). Hay dos actas UPOV. El Acta UPOV 1978 confiere menos derechos a las empresas que el Acta UPOV 1991, pues reconoce dos principios: a) el privilegio de los agricultores para guardar semillas para su propio uso; y b) la excepción de los fitomejoradores, es decir que ellos pueden usar semillas registradas

de restricciones propias de una patente sobre nuevas variedades registradas como la que consagra la UPOV 91, podría estar limitando el desarrollo natural de la biodiversidad producto de las condiciones climáticas, culturales y económicas propias en donde habitan dichos pueblos."
<http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/16192019/comunicado%20375%20%20%20del%2026%20de%20junio%20del%202019.pdf>
⁴⁷ Resolución 2168: "Uno de los aspectos más críticos de esta norma de semillas es el tema de (sic) tanto en la resolución 970, como en esta nueva norma se limita el derecho de los agricultores a conservar, sembrar y producir semillas a partir de semillas protegidas, actividades que han sido reconocidas en el Convenio UPOV 78, que se aplica en Colombia. Para ahora, estos derechos ancestrales que han tenido desde siempre los comunidades étnicas y campesinas, se han transformado a unas limitadas "privilegios" que pueden tener sólo algunos agricultores para guardar unas pocas variedades protegidas legalmente. Esta imposición arbitraria de UPOV 91 de la industria, viola fuertemente derechos reconocidos en Tratados Internacionales, como el Convenio 167 de la OIT; los derechos de los agricultores reconocidos por el Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos, para la Alimentación y la Agricultura, ITRFAA, por la legislación nacional y por la jurisprudencia emitida en varias fallos judiciales de la Corte Constitucional."
 Para el caso del ITRFAA, esta norma desconoce los "derechos del agricultor" incluídos en el art. 9, inciso 9.3 del ITRFAA, considera que "Nada de lo que se dice en artículo 9 propiamente conservará en las fincas, con arreglo a la legislación nacional y según proceda".
 (...) Es inaceptable que este privilegio del agricultor (sic) se limite a conservar semillas protegidas de un limitado tipo de cultivos: arroz, soja y algodón en un poco cantidad de semillas. Además, no se permite la propagación de plantas de las especies frutícolas, ornamentales y forestales y tampoco de semillas transgénicas. Pero más crítico es que no se incluye ningún derecho sobre muchas otras semillas protegidas, que son fundamentales para los agricultores, como, por ejemplo: maíz, papa, yuca, papa, plátano, tomate, entre otras." Ver: <http://www.semillas.org.co/es/la-resolucion>

para usarlas en programas de mejoramiento genético. El Acta UPOV 1991 reconoce derechos de propiedad intelectual sobre variedades esencialmente derivadas de aquellas registradas, por ejemplo, por mutaciones espontáneas.

Hasta inicios de 1990 casi ningún país del Tercer Mundo reconocía ningún tipo de Derechos de Propiedad Intelectual (DPI) sobre las semillas. Las presiones ejercidas por EEUU han hecho que varios países adopten legislación sobre protección de variedades vegetales.

En EEUU se reconoce patentes sobre plantas, pues desde 1985 la oficina de patentes amplió el ámbito de la protección de patentes para incluir plantas y animales no humanos, incluyendo semillas, planta, partes de plantas, genes, características genéticas y procesos biotecnológicos. Las presiones de EEUU siguen para que los países amplíen en ámbito de la propiedad intelectual en sus legislaciones. Hoy lo hacen a través de los tratados de libre comercio. En materia de derechos de obtención, EEUU pretende ampliar la protección a: 1) actos de propagación de todas las variedades de plantas; 2) uso comercial de plantas ornamentales; y 3) partes de esas plantas como material de propagación. En materia de patentes EEUU quiere que se reconozcan patentes sobre plantas, animales, procesos esencialmente biológicos y secuencias génicas y el material que contiene esas secuencias."⁴⁸

3.11 AUDIENCIA PÚBLICA

El 28 de noviembre de 2019, en el recinto de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, se llevó a cabo Audiencia Pública en el marco del trámite del **Proyecto de Acto Legislativo No. 226 de 2019 Cámara "Por el cual se modifica el artículo 81 de la Constitución Política de Colombia"**, insumos que, por ser vigentes y pertinentes, se presentan en esta nueva iniciativa de reforma constitucional a fin de enriquecer su debate, para lo cual se transcriben en su totalidad a partir del Acta elaborada por la Secretaría de la Comisión Primera, así:

PAULA ROJAS, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La delegada del Ministerio de Ambiente, señaló que: "en la exposición de motivos del **Ministerio de Ambiente** está basada en el **Convenio de Diversidad Biológica del cual hacemos parte desde 1996, derivado del Convenio de Diversidad Biológica tenemos la Ley 740** mediante la cual se aprueba el protocolo de Cartagena sobre la Seguridad de la Biotecnología del **Convenio sobre la Diversidad Biológica, marco jurídico que nos establece desde ese momento la necesidad que el país tiene para establecer los marcos regulatorios de los organismos vivos modificados, de acuerdo a esto se expidió el Decreto 4525, este Decreto tuvo como objeto establecer el marco regulatorio de acuerdo a la Ley 740, el mencionado decreto se crean tres comités, el comité agrícola, el comité de salud y el comité de ambiente,**

⁴⁸ <https://www.grain.org/article/entries/1054-derechos-de-propiiedad-intelectual-y-los-ogm>

comités que están funcionando y que en el marco regulatorio es llamado El Sistema Nacional de Bioseguridad.

Haciendo relación a esto, la exposición de motivos dada por el Ministerio de Ambiente y dada por la modificación del artículo 81 de la Constitución, nos refiere a que es un interés nacional el desarrollo de los productos biotecnológicos, se encuentran también igualmente relacionadas con otras garantías constitucionales inmersas en el alcance del derecho fundamental a la educación, que desde el artículo 27 Superior, garantía de libertades de enseñanza, aprendizaje e investigación y en este último proceso que los métodos aplicadas a las diferentes formas de conocimiento tienen el objeto, por una búsqueda de conocimiento y prácticas científicas, con todo esto quiero decir, que el Gobierno nacional ha desarrollado un marco regulatorio, ha desarrollado unos comités, unas evaluaciones y para la liberación de los organismos genéticamente modificados se hacen unas evaluaciones técnicas con unos criterios y unas metodologías estandarizadas. Qué es lo que hace esa evaluación técnica, disminuir los riesgos, si porque los OGM han sido puestos a discusión por los riesgos que pueden presentar para la salud, por los riesgos que pueden presentar para los ecosistemas. En este momento el Ministerio de Ambiente no tiene evaluaciones de liberación o sea no hay organismos genéticamente liberados que hayan sido conceptuados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, esto no quiere decir que nosotros no hacemos parte del comité, quien tiene las liberaciones actuales en el medio es el Ministerio de Agricultura, pero nosotros participamos con un concepto vinculante, donde desde el Ministerio se dan los conceptos de viabilidad para que estas liberaciones sean autorizadas o no sean autorizadas, con esto quiero decir que, todas esas liberaciones han surtido un proceso técnico, tecnológico enmarcado en la reglamentación existente en Colombia.

Ahora bien, respecto al uso de los herbicidas en estos productos de la biotecnología moderna, la característica de la resistencia a herbicidas tiene como fin evitar la afectación al cultivo que se produce al fumigar ya que estos cultivos no tolerantes se ven afectados en este proceso, siendo la característica de resistencia una ventaja productiva, entonces en este marco y por no extenderme más hay muchas ventajas de los organismos genéticamente modificados que ya han sido evaluadas y que hacen parte de los acuerdos globales que tiene el país y por las cuales seguiremos trabajando en el marco normativo para disminuir los riesgos y que cada vez sean más seguros, gracias."

ELISA MARÍA CADENA, Subdirectora de Salud Nutricional del Ministerio de Salud y Protección Social. La delegada del Ministerio de Salud mencionó que "ya la compañera del Ministerio de Ambiente dio una explicación de cómo está el marco normativo actualmente en Colombia, solo me voy a detener a hablar en profundidad del Comité Técnico Nacional de Salud que es a través de donde se aprueban los organismos que se utilizan para salud y para alimentos. Este comité está integrado por el Inuima, por el Ministerio de Salud y por Colciencias, quienes evalúan el riesgo de los organismos que se deben usar en el país.

Este proceso se hace a solicitud de los interesados y básicamente nosotros revisamos que esto no genere un riesgo a la salud humana mediante la evaluación del riesgo, cuyo objetivo es determinar y evaluar los posibles efectos adversos que pueden tener el uso de estos organismos y que puedan representar un riesgo para la salud humana. Para esto, los interesados que deseen usar este tipo de organismos deben presentar una serie de documentos en donde nosotros revisamos aspectos como toxicidad, alergenicidad, composición nutricional, entre otros, que están documentados en la Guía del Codex Alimentarios, que el Codex Alimentario es una Organización internacional conformada por la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura, la FAO y para la Organización Mundial de la Salud, en esta se definen directrices que cada país puede o no estar en su potestad de adoptar, pero que, en este caso nos da los lineamientos a través de los cuales hacemos la evaluación de riesgo para este tipo de organismos. Una vez los interesados presentan esta documentación es evaluada al interior del comité, no se toman decisiones unilaterales, sino que se discute y se revisa a profundidad cada uno de estos documentos, nuevamente no es solo el Ministerio de Salud sino estamos con otras instituciones del Gobierno como lo es Colciencias e Invima a través de los cuales se hace esta evaluación.

Actualmente se han autorizado 89 eventos genéticamente modificados para maíz y 30 eventos genéticamente modificados para soja, estamos en la revisión técnica de todo el contenido del Proyecto de Ley y próximamente pues a ratz de toda la argumentación que hay, estaremos enviando el concepto como Ministerio."

GERMÁN ALONSO VÉLEZ, Director del Grupo Semillas. El Director del Grupo Semillas señaló que "uno de los temas fundamentales, es tener en cuenta que Colombia es un centro de origen y diversidad y para los pueblos indígenas y comunidades campesinas, la biodiversidad es un componente fundamental para la cultura, para la protección del ambiente, para los sistemas tradicionales de agricultura y en las últimas décadas ha habido una gran pérdida y erosión genética de esa enorme diversidad del país, principalmente por causas como los monocultivos industriales y los cultivos transgénicos, entre muchas otras.

En el mundo, pues el área ha aumentado fuertemente, en el año 2017 ya había 190 millones de hectáreas especialmente concentradas en Estados Unidos, Brasil y Argentina, que entre los tres países concentran el 80% de todos los transgénicos en el mundo y son un puñado de 4 o 3 empresas que controlan hoy en día más del 60% de todo el sistema de semillas y gran parte de los sistemas productivos a nivel mundial. Pero luego de 20 años ya ha habido evidencias muy fuertes en el mundo de los fracasos o los impactos que ha tenido estos cultivos transgénicos en el ambiente, los impactos socioeconómicos y en la salud humana y para el caso de todos estos cultivos de maíz, algodón, soja y canola, principalmente, que son cultivos de resistencia a herbicidas, cultivos Bt, pues ya se han evidenciado grandes problemas de que las tecnologías Bt ya no funcionan para el control de

plagas, los cultivos resistentes a herbicidas, hay una gran cantidad de malezas que se han vuelto resistentes a herbicidas y que generan toda la dependencia económica de todo el paquete tecnológico controlado por estas pocas empresas.

Entonces estos cultivos transgénicos en Colombia pues se iniciaron en la época del 2002 con el algodón transgénico, pero luego de 15 años ha existido un total fracaso del algodón, luego en el 2011 ha sembrarse 50.000 hectáreas y el año pasado no se sembraron más de 9000 hectáreas por el fracaso, un productor de Córdoba nos va a contar qué es lo que ha pasado con el algodón transgénico en esa región. Para el caso del maíz, se aprobó en el 2007 donde el área ha aumentado hasta más de 86.000 hectáreas en el 2017, especialmente en Meta, Tolima, Córdoba, Valle del Cauca, pero en estas regiones ya los agricultores han evidenciado que muchas de estas tecnologías ya no están funcionando bien, para el caso de los cultivos resistentes a herbicidas ya hay malezas resistentes en muchas regiones, toda la tecnología es extremadamente costosa, donde no les funciona bien sino a los agricultores grandes, pero a los medianos y pequeños no les funcionan; los cultivos Bt definitivamente ya en el país ya no están funcionando.

Por el otro lado, hay una preocupación muy grande sobre la contaminación genética del maíz, en muchas regiones del país varios compañeros que han venido de la red de semillas libres y de la ONIC van a hablar un poco de ese tema de la contaminación genética de la biodiversidad.

Entonces, en síntesis, qué podemos plantear, qué es lo que debe hacer el Estado frente a los transgénicos, por un lado, el Estado debe aplicar el principio de precaución y debería prohibir los cultivos transgénicos, el Estado debe reconocer esas evidencias científicas de los impactos ambientales, socioeconómicos, en la salud que ya son muy evidentes, especialmente en estudios muy rigurosos que se han hecho en los países del norte, se deben realizar estos estudios de forma independiente y brindar toda la información a la sociedad para que pueda tener una información completa y veraz.

Se debe reconocer el derecho de los pueblos indígenas y comunidades campesinas y a los municipios, de declarar sus territorios libres de transgénicos, varias organizaciones indígenas que nos van a contar aquí y de un municipio libre de transgénicos cómo es que se han declarado estos territorios, se debe promover la producción nacional libre de transgénicos y a nivel de las organizaciones sociales y locales se debe promover estos sistemas productivos biodiversos, basados en la conservación de la biodiversidad y en las semillas criollas.

Se deben rechazar estos programas de ayuda alimentaria de fomento agrícola basados en transgénicos, se debe fortalecer estas alianzas desde los diferentes sectores de la sociedad para articular acciones integradas que permitan enfrentar este tema y permitir que la declaratoria de territorio libre de transgénicos sea una realidad autónoma, independiente y que sea reconocida por los estados, muchas gracias."

RODRIGO MORENO, Instituto de Investigación y Recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt". El Delegado del Instituto mencionó que "En primer lugar, una consideración particular frente al desarrollo tecnológico es que cualquier desarrollo tecnológico tiene riesgos inherentes, tiene riesgos y tiene beneficios. La adopción de decisiones consiste en un adecuado balance entre los riesgos y beneficios, y si los riesgos son superiores a los beneficios pues lógicamente hay que tener mucho cuidado en la decisión que se va a tomar, pero si los beneficios dentro de un análisis de riesgos son superiores a los riesgos pues se puede adoptar una decisión de manera positiva y en este sentido es que el instrumento internacional al cual la doctora Paula Rojas hacía referencia, al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, establece el análisis de riesgo bajo dos principios básicos que son el paso a paso y el caso a caso, para poder adoptar una decisión de manera rigurosa y basada en una evaluación bajo criterios científicos.

Los elementos de reflexiones y el tipo de análisis de riesgo que se están haciendo en países con un alta mega biodiversidad como la de Colombia pueden ser mucho más fortalecidos porque muchos de ellos han sido ejercicios tomados de las zonas templadas de los países desarrollados y que posiblemente no respondan a esas particularidades que tiene un país mega biodiverso como es el caso de Colombia.

Retomo un poco pues la preocupación de mi predecesor, en el sentido de la riqueza que tenemos por ejemplo, en parientes silvestres de algunas de las especies de organismos genéticamente modificados de los cuales pues a la fecha no se ha hecho el total inventario y puede haber efectos pues de cruce o de hibridación o de ingreso de genes dentro de poblaciones silvestres, o la gran variedad de razas de maíces criollos que en el país pues no tenemos el inventario actualizado y son parte de la riqueza y del patrimonio genético en agro biodiversidad. Por tanto, creo que un escenario importante es poder fortalecer los instrumentos de evaluación de riesgo en un contexto que realmente atienda las condiciones de un país mega biodiverso y esto ligado a que los desarrollos biotecnológicos de OGM que están cubiertos por el Protocolo de Cartagena, están en el marco de un acuerdo multilateral de carácter ambiental y en el país no existe un instrumento de manejo y control ambiental que sea el requerido.

Vamos a escenarios de contemplar cuáles pueden ser los efectos de una disposición como la de la propuesta en el Acto Legislativo de una prohibición absoluta frente al uso de la tecnología, creo que llegar a esos extremos puede también tener impactos negativos en torno a los desarrollos en ciencia, tecnología e innovación a nivel nacional en las posibilidades que todos estos elementos a los que hacía referencia, a poder tener instrumentos de evaluación de riesgo, a tener instrumentos técnicos científicos mucho más adecuados para garantizar un uso seguro de los organismos genéticamente modificados, también quedarían invalidados porque al estar en una prohibición pues no podemos hacer esfuerzos hacia los desarrollos nacionales en ciencia, tecnología e innovación.

Y tal vez el escenario alternativo es poder fortalecer las capacidades nacionales, tener una política clara de hacia dónde quiere el país ir en materia de organismos vivos modificados a partir de nuestras especies prioritarias agrícolas en términos por ejemplo de seguridad alimentaria o para enfrentar el cambio climático. Tenemos una gran riqueza en genes en el pool genético de la biodiversidad que podrían ser de gran utilidad para el desarrollo de variedades locales, de variedades nativas, pero con nuestras especies que realmente necesitamos en el país en términos pues, del beneficio social y económico relacionado especialmente con estos dos temas de seguridad alimentaria y cambio climático.

La necesidad de luego de más de 10 años, 15 años de liberación de organismos genéticamente modificados en el país, avanzar hacia escenarios de monitoreo que son diferentes a los instrumentos de seguimiento, un instrumento de seguimiento es donde yo voy a verificar si se están cumpliendo las condiciones o no frente a las cuales autoricen una actividad; un escenario de monitoreo ya es en una escala territorial ya sea en una escala mucho más a largo plazo de poder mirar en un territorio los efectos aditivos y sinérgicos que puedan estarse presentando en una región por el desarrollo de una actividad en particular, entonces, la necesidad de avanzar hacia escenarios de monitoreo más que de seguimiento pues es una necesidad sentida nacional.

Y todo esto, pues también nos lleva a la necesidad de fortalecimiento de capacidades para poder cumplir con esos posibles insumos de una política adecuada en materia de biotecnología de OGMs para el país, de poder tener los instrumentos de análisis de riesgo mucho más desarrollados, más rigurosos y lógicamente el fortalecimiento de capacidades para que las entidades que tenemos responsabilidades en esta materia podamos cumplir con estas funciones en términos financieros."

MARTÍN VARGAS, agricultores de maíz en Campoalegre, Huila. El agricultor de Campoalegre señaló que "me voy a referir directamente a la problemática que hubo en el municipio de Campoalegre, departamento del Huila donde las semillas transgénicas fueron totalmente un fracaso porque cambiamos en el tema, Campoalegre es una vocación arrocera en la cuales hicimos el intento de hacer cultivos alternativos con maíz transgénicos, pero en el 2016 más de 1000 hectáreas que fueron sembradas en el municipio de Campoalegre y más de 700 o 800 hectáreas en el departamento del Huila, alrededor de 1800 hectáreas quedaron totalmente perdidas porque no son sujetas ni a la bacteria o al chupador, esto le dio un fracaso total de un 90 al 100% de los agricultores huilenses que sembraron en esa época maíz quedaron totalmente endeudados, en ese momento están en un periodo de remate de sus predios, entonces, donde vemos que ni las semillas transgénicas, ni las empresas productoras de semillas, ni el Gobierno se hace responsable de esa situación, por el cual yo reitero y que se debe mirar y se debe prohibir la siembra de estas semillas transgénicas con los cuales el ICA, Colombia y las casas productoras, ninguna se hizo responsable de esto, cuál es el respaldo que nos da el Gobierno, cuál es el respaldo que nos

dan esas empresas productoras de semillas, ninguno. Simplemente nos brindan un paquete tecnológico en lo cual es un fracaso total, nos hablan que vamos a recolectar entre 8 y 12 toneladas por hectárea y es una mentira totalmente falsa.

Por eso, creemos que en esta Ley que se está presentando, que miremos realmente que las semillas autóctonas de nuestro país se defiendan y que seamos multiplicadores y desde aquí desde el Congreso, la Comisión Primera que realmente salga una Ley legislativa hacia los campesinos colombianos que es lo que necesitamos, porque en estos momentos miramos y no damos cuenta que no hay un respaldo del Gobierno colombiano ni mucho menos de estas multinacionales que producen estas semillas, entonces es este momento en que debemos mirar y que debemos analizar que tenemos que defender las semillas autóctonas, llámense de maíz, llámense de arroz, llámense de algodón, llámense como se llamen porque Colombia es de un país netamente de vocación agrícola y lo que necesitamos en el mundo es una demanda agrícola, aquí podemos cultivar arroz, podemos cultivar maíz, podemos cultivar cebada y podemos hasta exportar.

Es una falta de voluntad política del Gobierno para que podamos entrar a que este país sea realmente de una vocación agrícola y tengamos una gran empresa."

DIANA VIVAS, Educar Consumidores. La Delegada de Educar Consumidores mencionó que "desde Educar manifestamos de entrada que estamos de acuerdo con la propuesta de Acto Legislativo que busca modificar el artículo 81 en tanto lo que pretende es evitar que en Colombia tengamos la utilización de semillas modificadas, semillas transgénicas de organismos genéticamente modificados y ¿por qué lo apoyamos?, porque cada vez es más fuerte la evidencia que demuestra cómo no solamente afecta el agro y la producción de alimentos reales sino que también afecta la salud.

Desde la organización que represento, el aporte que queremos hacer viene más ligado a los derechos que tenemos tanto consumidores para conocer qué es lo que nos está brindando ciertos productos. En Colombia lamentablemente ni siquiera tenemos garantía al momento de saber si estamos consumiendo o no organismos genéticamente modificados, lamentablemente la legislación que existe hasta el momento es muy deficiente a la hora de garantizar esa información y ese es un derecho fundamental, el derecho a la información y no lo tenemos garantizado.

Ahorita se mencionaba que existe el Decreto 4525 que habla de la forma en que se debe etiquetar los productos que supuestamente tienen transgénicos o no, pero ese decreto queda obsoleto en el sentido de que habla de un equivalente sustancial de los productos, es decir, dice que se tendría que etiquetar salvo que tenga equivalencia sustancial con otros, en la práctica eso significa que no estamos etiquetando nada, no estamos informando si existe o no organismos genéticamente modificados en el país.

Entonces la invitación que nosotros hacemos desde la Organización que defiende los derechos de los consumidores es que como mínimo tengamos acceso a esa información, esto no significa que no estemos de acuerdo con que la legislación vaya incluso más allá, como lo mencione hace un rato estamos de acuerdo con el Acto Legislativo que se está discutiendo hoy y la invitación es que para empezar por lo menos tengamos la información clara en el país de que tiene y que no tiene transgénicos, cada vez más productos que nos ofrecen para consumir los tienen, pero la gente lo desconoce. Estamos inundados de transgénicos en los productos ultra procesados y ni siquiera nos lo dicen y tenemos el derecho a saberlo, entonces ese es como el llamado que hacemos desde Educar Consumidores."

MARCELA URUEÑA GÓMEZ, Viceministra de Asuntos Agropecuarios del Ministerio de Agricultura. La Viceministra señaló que "es un gusto poder acompañarlos en este espacio de conversación para tener en cuenta las diferentes posiciones en relación con el tema de los organismos genéticamente modificados.

Como le estaba diciendo yo aquí en privado un cordial y muy especial saludo de parte del señor Ministro Andrés Valencia, ya con eso entonces si yo quisiera hacer como una serie de comentarios, no me tomo mucho tiempo la verdad en relación a lo que consideramos nosotros en el Ministerio de Agricultura frente al Proyecto de Acto Legislativo No. 226.

Lo primero que corresponde es pues señalar que los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, pues establecen como deber del Estado promover la comercialización de productos para mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos y proteger de manera especial la producción de alimentos. De esa manera entonces pues se otorga díganos como un especial interés al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales.

El desarrollo de los artículos 64 y 65 pues está mucho más detallado en la Ley 101 de 1993, que es la que establece el Estatuto o la Ley General de desarrollo Agropecuario y Pesquero y ahí yo quisiera o quisiéramos hacer énfasis en que efectivamente la Ley 101 otorga especial protección a la producción de alimentos y a la necesidad de adecuar el sector a los procesos de internacionalización de la economía buscando equidad, reciprocidad, conveniencia, hacer una promoción del sistema agroalimentario nacional, elevar la eficiencia y la competitividad de los productos del sector agropecuario que se producen en el territorio nacional e impulsar también la modernización de la comercialización agropecuaria. Y pues esa ley se ha venido desarrollando en subsecuentes actos administrativos, decretos, resoluciones, y hay uno en particular en el que se establece, que es el artículo 2 del Decreto 1985 del 2013, que hace una modificación a la estructura del Ministerio de Agricultura en el que se establecen una serie de funciones y donde básicamente se consagra en los numerales 7 y 12 del artículo número 3 de ese Decreto 1985, que son funciones del Ministerio formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo agropecuario en lo relacionado con las cadenas agropecuarias, los temas de innovación

tecnológica, la protección de riesgos sanitarios y el financiamiento sectorial, y velar por el cumplimiento liso, para cumplir entonces con los principios que están consagrados entonces en el artículo 64.

En ese sentido, para el Ministerio de Agricultura y en vista de una serie de condiciones positivas y beneficiosas que se han venido probando en relación con el uso de organismos genéticamente modificados dentro de los cuales quisiera señalar los siguientes: que se permiten mantener niveles de producción de cultivos utilizando menos recursos y así reducir la presión sobre recursos escasos como la tierra, adicionalmente, mejoran los niveles de producción y rentabilidad de los agricultores minimizando pérdida de cosechas y bajando costos de producción porque se hace un menor uso de herbicidas y pesticidas, adicionalmente, y esto es un tema que tiene mucha vigencia en la actualidad sobre todo ahora que se comprobó presencia del Fusarium en la Guajira para los cultivos de banano y es que, en la medida en que seamos capaces de utilizar este tipo de organismos, estaremos en la posibilidad de salvar cultivos amenazados de desaparecer por causas de enfermedades, evitando de esa manera desastres económicos en esos subsectores, además, contribuye a reducir el impacto ambiental asociado con el uso de insecticidas y herbicidas, y contribuye asimismo a reducir el uso de combustibles fósiles para la fumigación de cultivos, lo que resulta en una reducción en la liberación de gases efecto invernadero.

En la actualidad, existe autorización de cultivo de este tipo de organismos genéticamente modificados en cuatro productos: flores, algodón, maíz y soya. Y en el tema de flores, es para poder entregar al mundo y a los mercados de exportación condiciones de calidad y color solicitados por el mercado internacional, y en el tema de algodón, maíz y soya para poder controlar uso de herbicidas, fumigación y además manejo de presencia de plagas y enfermedades que afecte."

CAROLINA DÍAZ, Cancillería. La Delegada de la Cancillería mencionó que "En primer lugar, la agenda 2030 para el desarrollo sostenible y sus objetivos de desarrollo sostenible, que no sólo fue una propuesta de Colombia que tuvo acogida universal que hoy en día es nuestra hoja de ruta para el desarrollo sostenible, sino que además define las prioridades y los esfuerzos en materia de desarrollo a nivel global hasta el año 2030 estableciendo metas específicas con relación a la erradicación de la pobreza, la salud, la protección de la biodiversidad, la innovación y la promoción de patrones de producción y consumo responsables.

En segundo lugar, la Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación FAO cuyo propósito es lograr la seguridad alimentaria y al mismo tiempo garantizar el acceso regular a alimentos suficientes y de buena calidad; en relación con los alimentos modificados genéticamente, la FAO llama la atención sobre las posibilidades de resolver problemas importantes de nutrición e incluso de prevenir problemas relacionados con la inocuidad de los alimentos mediante OMG creados expresamente con ese fin, al tiempo que subraya la importancia de una gestión atenta y una comunicación eficaz a los riesgos asociados a estos

organismos. En la declaración de 2000 sobre biotecnología, la FAO apoya un sistema de evaluación de bases científicas que determina efectivamente los beneficios y riesgos de cada organismo modificado genéticamente, para ello recomienda adoptar un procedimiento prudente caso por caso para afrontar las preocupaciones legítimas en materia de bioseguridad y soberanía frente a cada producto.

En tercer lugar, la Organización Mundial de la Salud, es el Organismo de Naciones Unidas creado en el 48 para gestionar políticas de prevención, promoción e intervención en salud a nivel mundial. La OMS indica que los distintos alimentos genéticamente modificados y su inocuidad tienen que evaluarse caso por caso y que es imposible hacer una declaración general de inocuidad en todos los alimentos de esta categoría. También señala que los principales aspectos a revisar para la salud humana con respecto a los organismos genéticamente modificados son el potencial para generar alergias, las transferencias genéticas y los impactos de los cruces entre cultivos.

En cuarto lugar, ya se ha mencionado en diferentes oportunidades el Convenio de Diversidad Biológica que Colombia ratificó en el 94, cuyos objetivos la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de la biodiversidad y la participación justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de la biodiversidad son el marco para regular y garantizar.

Colombia también es parte de como se ha mencionado, el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad en la Biotecnología, ratificado en el 2002, el objetivo de este protocolo es contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la espera de la transferencia, manipulación y utilización segura de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que pueden tener efectos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica teniendo también en cuenta los impactos para la salud humana.

Estos escenarios multilaterales como decía inicialmente relacionados con la biodiversidad sostienen que, si bien los países tienen derechos soberanos sobre sus recursos, los ecosistemas terrestres y marinos en su territorio al igual que los recursos genéticos derivados de plantas animales y/o microorganismos deben regularse bajo los mandatos internacionales que estos convenios garantizan una vez los países se hacen parte, muchas gracias."

LEONARDO ARIZA, Acosemillas. El Representante de Acosemillas se refirió a que "Acosemillas, tiene una claridad de que hoy en el mundo tenemos una población que hay que alimentar y hay que garantizar esa seguridad, lo que hoy tenemos en cultivos es una gran área que hace 100 años nosotros no imaginábamos lo que se nos iba a venir.

La biotecnología es una herramienta supremamente fundamental en la agricultura de precisión en la modernidad, pero también destacamos esa necesidad de la coexistencia de los diferentes modelos de desarrollo

tecnológico, yo creo que el principal llamado que hacemos desde Acosemillas es a que podamos trabajar y garantizar el derecho que tienen todos los agricultores a cultivar bajo el sistema que se ajuste a las condiciones económicas y sociales en las cuales se habita.

Efectivamente Colombia tiene un potencial enorme de esos 40 millones de hectáreas que hoy tenemos para frontera agrícola, hoy tenemos 7 millones de hectáreas en cultivos, de eso solamente al año 2018 tenemos 88 mil hectáreas sembradas en cultivos transgénicos y yo quiero destacar que en Colombia tenemos principalmente en semillas para el uso del agricultor en maíz, algodón como lo ha dicho la señora Viceministra, tenemos aprobado soya y tenemos aprobado flores, hoy solamente estamos sembrando en maíz de las 400.000 hectáreas que se sembraron en el 2018, sembramos 76 mil hectáreas el año inmediatamente anterior, esa siembra de semilla de maíz ahorró la siembra de 11.240 hectáreas adicionales en cultivo, quiere decir que los productores que sembraron el maíz OGM además de esas bondades que ya han enumerado y que no quiero detenerme menos gasto en agro insumos se aprovechó esa tolerancia a la aplicación de los herbicidas, la resistencia de insectos, pues ayudó y contribuyó con más de un millón de pesos por hectárea a cada uno de esos productores que sembraron el maíz OGM, en algodón algo similar también se incrementaron los rendimientos, los ingresos de los productores se mejoraron.

Por otra parte, quiero destacar el tema de las de los maíces criollos, de las semillas nativas supremamente fundamental y seguir apoyando y trabajando, el Ministerio de Agricultura, el ICA, Agrosabia vienen trabajando y apoyando este tipo de economía campesina de agricultura familiar con la ley 1955, el Plan Nacional de Desarrollo también en los artículos 253 y 156 incluyen la política pública del sector campesino y el fomento y apoyo a estos sistemas locales de semillas criollas y nativas.

Resaltar señor presidente, que lo que debemos hacer es trabajar por la coexistencia de todos estos sistemas de producción donde los agricultores y comunidades rurales les respetemos esos derechos y deberes sin ir en contravía de la misma Constitución colombiana, donde tenemos hoy la posibilidad de elegir ese desarrollo tecnológico adecuado para cada una de las regiones.

Como reflexión final quisiera decir, la agricultura que hoy tiene los suelos que tienen una vocación agrícola para usos de sistemas productivos promisorios con el desarrollo de la biotecnología bien vale la pena utilizarlos y no arriesgarnos a lo que nos ha sucedido en el país y es que terminen convertidos en cultivos de uso ilícito, entonces, creo que desde Acosemillas estamos comprometidos no sólo con las semillas genéticamente modificadas sino con todo el valor que tiene también el potencial de las semillas criollas nativas donde todos debemos trabajar para contribuir a la seguridad alimentaria del país."

AURA ALINA DOMÍNGUEZ, Red de Guardianes de Semillas de Vida de Nariño. La Representante de la Red de Guardianes de Semillas señaló que

"la Red de Guardianes de Semillas que viene trabajando desde el año 2002, su trabajo fundamental está enfocado en la conservación de semillas nativas y criollas que están en peligro de desaparecer, a través del rescate, preservación, promoción del uso sostenible, consumo y transformación de los alimentos.

Es muy preocupante lo que está pasando en este momento respecto al problema que tenemos con esa contaminación que tenemos con los maíces OGM, se dice que en Nariño está prohibido implantar cultivos OGM, pero nosotros hemos hecho unos análisis de algunos maíces allá y hay un maíz que es el ICA 305 que está contaminado con OGM, eso nos están generando muchos problemas de contaminación y nuestras semillas nativas y criollas tienden a desaparecer. Aquí con el perdón del señor de Acosemillas, no pueden coexistir un OGM con un criollo porque el OGM contamina nuestro maíz y nuestro maíz se pierde o sea nuestras semillas no van a poder seguir caminando y no vamos a poder tener esa soberanía y autonomía alimentaria de la cual nosotros estamos en la búsqueda de conservar.

Los Andes Ecuatoriales, Colombia, Perú, Ecuador, son un espacio importante de agro biodiversidad o sea es donde existen muchas especies nativas que nos han mantenido y es que nuestros abuelos nos dejaron semillas libres a nosotros y nosotros no podemos permitir que nuestros hijos y nietos tengan, ya pierdan esa libertad de la mente y por eso para nosotros es muy importante esta propuesta que existe de prohibir las semillas transgénicas porque sabemos que eso va a generar una autonomía y un país libre y en paz.

En San Lorenzo, nosotros con un ejercicio con la comunidad y las organizaciones sociales decidimos voluntariamente que nuestro municipio sea un territorio libre de transgénicos, pero tenemos muchos inconvenientes porque los programas gubernamentales están generando contaminación. Este mes de octubre, un programa que se llama familias en su tierra que está patrocinado por el DPS del Gobierno Nacional dirigido a familias víctimas del conflicto entregaron a 400 familias un maíz contaminado con OGM, el ICA 305 en su etiqueta lo dice, entonces, no es posible que nosotros que estamos trabajando porque por mantener la biodiversidad, por construir bien en el territorio, por construir paz, sea el mismo Gobierno Nacional el que nos esté deteriorando toda esta calidad de vida que nosotros queremos conservar.

Entonces, es el llamado a toda esta a esta colectividad que no pensemos solo en el bolsillo y en el dinero, sino que pensemos en la vida, nosotros cada vez que destruimos una parte del planeta nos estamos autodestruyendo nosotros, entonces de qué sirve que en las ciudades tengan mucho dinero si no van a tener comida sana no van a tener salud, el defender las semillas nativas y criollas, en defender los cultivos sanos sin agroquímicos, sin agrotóxicos, es un beneficio para la salud pública porque en este momento muchas de nuestras familias, muchos de nuestros familiares están padeciendo enfermedades de alto costo.

Entonces, nosotros vemos con esperanza la promulgación del Acto Legislativo 226 de 2019 para la prohibición de semillas transgénicas en Colombia porque cuidar, proteger y permitir que las semillas sigan caminando es un gran aporte en la construcción colectiva de un país feliz, con autonomía y seguridad alimentaria, muchas gracias."

MARÍA ANDREA USCÁTEGUI, Agro-Bio. La Representante de Agro-Bio mencionó que "voy a enfocar mi ponencia en la seguridad de las semillas transgénicas. Son las semillas más estudiadas en la historia de la agricultura, las más rápidamente adaptadas por los agricultores en el mundo, llevan más de 23 años a nivel comercial, desde 1996 fue la primera aprobación de las semillas genéticamente modificadas en EE.UU. y desde entonces se ha venido aprobando en diferentes países, a 2018, 23 países sembraron semillas genéticamente modificadas, Colombia lleva 15 años sembrando este tipo de cultivos.

Y a nivel de seguridad puedo comentarles que son las semillas más estudiadas, organizaciones internacionales de prestigio como la unión desde la Unión Europea, la cadena nacional de ciencias de EEUU, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO, hasta la Organización Mundial de la Salud han evaluado los cultivos biotecnológicos y han encontrado que son seguros y beneficiosos para el suministro mundial de alimentos.

Existe un consenso generalizado entre los científicos y organizaciones internacionales de la salud incluida la Organización Mundial de la Salud acerca de los cultivos genéticamente modificados para consumo humano y animal, más de 3200 científicos reconocidos en todo el mundo han firmado una declaración de apoyo a la biotecnología y afirman que son seguros para el consumo humano, animal y medioambiente. Más de 151 premios nobel firmaron una carta apoyando la agricultura de precisión y los organismos genéticamente modificados; la Comisión Europea ha evaluado más de 50 proyectos de investigación donde se incluyen más de ciento proyectos y 500 grupos independientes y han concluido que no existe evidencia científica de riesgo alimentario de los alimentos biotecnológicos. El Instituto de Salud de Canadá estudió por 12 años la inocuidad de los alimentos genéticamente modificados y ha establecido o ha definido que no existe tampoco ningún riesgo potencial asociado este tipo de alimentos.

El Comité de la Academia de las ciencias naturales, ciencias, ingeniería y medicina realizó un estudio de un meta-análisis de los últimos 23 años o de los estudios que hay en estos 23 años donde concluye que no hay ninguna evidencia científica respecto al riesgo que los cultivos genéticamente modificados puedan presentar a la salud humana e incluso dicen que pueden ser más amigables para el medio ambiente que los mismos convencionales; respecto a la seguridad de las semillas transgénicas para el ambiente podemos decir que más de 25 años de cultivos genéticamente modificados no han demostrado un impacto negativo al medio ambiente.

Las autoridades colombianas evalúan los cultivos genéticamente modificados caso a caso, paso a paso y región por región, donde tienen que

evaluar con pruebas de bioseguridad que efectivamente la tecnología funciona para las plagas que dice ser y con las características que tiene que haber, hacen una gestión de riesgo donde prohíbe uno la siembra de cultivos genéticamente modificados en resguardos indígenas y establecen unas distancias para evitar la polinización cruzada de estos cultivos.

En cuanto al marco regulatorio de los organismos genéticamente modificados podemos decir que Colombia es líder en la región, es el único país en la región andina que tiene un marco regulatorio sólido basado en ciencia para la evaluación de cultivos genéticamente modificados, es el único país que hoy en día siembra, evalúa, aprueba sus cultivos, gracias a que existe un marco regulatorio para la evaluación de este tipo de cultivos, diferentes normas o reglamentaciones han expedido cada una de las autoridades competentes para poder hacer la evaluación, aprobación, y seguimiento de esta tecnología y asimismo son muchos los institutos de investigación, universidades que hoy en día desarrollan en este tipo de tecnología.

Solamente para darle un ejemplo, la Asociación Nacional de Cultivares Fenalce, acaba de aprobar el primer transgénico made in Colombia, haciendo uso de la tecnología e insertándola en los cultivos convencionales; centros de investigaciones como el CIA trabaja en el desarrollo de mejores cultivos como soya, caña, pastos, frijol que puedan favorecer al medio ambiente, los agricultores y el consumidor. El Centro de Investigaciones Biológicas de Medellín desarrolló una papa resistente a la polilla guatemalteca que es una de las plagas que más afecta a la papa en Colombia y que muy posiblemente si llega al mercado podrá prevenir o favorecer la producción de papas en el país; así son muchos otros los ejemplos que yo le puedo dar sobre el desarrollo de cultivos nacionales y la implementación de un marco regulatorio sólido en el país, muchas gracias."

ORLANDO PAMO, Resguardo Indígena De Palma Alta, Tolima. El Representante del Resguardo Indígena señaló que "vengo de una región, de un territorio donde se ha experimentado las tecnologías de la revolución verde y los paquetes tecnológicos y ahora las semillas transgénicas, todas ellos han mandado a los agricultores a la quiebra. Hoy por hoy el algodón transgénico, allá se están organizando para salirte a la movilización que se está dando en el país por la situación que viene dándose frente a la productividad de esta semilla transgénica última de hoy, de este semestre, del semestre que se recolectó, por lo tanto, con pérdidas totales.

También quiero decir que estas semillas transgénicas principalmente están todas las tecnologías que se han hecho han desertificado totalmente los suelos, dependiente del paquete tecnológico e incrementa la inversión de recursos económicos que contradice con costo-beneficio, inclusive hasta el arroz, el maíz y toda esta parte que se ha venido haciendo estos ensayos, en la semilla transgénica es peor aún porque nos está generando todavía mucho más desertificación de nuestros suelos, de reducción de nuestra biodiversidad, especialmente estamos viendo mucha reducción en las abejas polinizadoras que son una parte de la vida del ser humano para la producción alimenticia.

Tenemos la contaminación que se está dando por el cruce de semillas con las semillas criollas, totalmente ha sido una contaminación que genera contradicciones también en la cultura y especialmente en la alimentación, en auto subsistencia porque estas semillas criollas nos dan la estructura real del maíz criollo de alimentación que tenemos allá, entonces estamos también frente a una situación de impacto en la parte alimentaria.

Igualmente, quiero decir que estas semillas para nosotros como nativo originario del territorio, estas semillas son una tecnología de mercado tramposa y corruptora de muchas personas porque tiene unos agentes vendedores que terminan engañando a las personas y corrompiendo a la institucionalidad. Por eso las comunidades nativas del pueblo Fijao apoyamos totalmente el acto legislativo que se está discutiendo y que pensamos apoyar con mucha fuerza frente a la imposición de estas semillas transgénicas que va en contra de nuestras obras."

HERNANDO ESCOBAR ZULUAGA, Resguardo Indígena de Cañamomo. El Representante del Resguardo Indígena mencionó que "El territorio que habita el pueblo Emberá del departamento de Caldas es centro de diversidad de especies agrícolas las cuales según el último inventario en el año 2016 registra más de 70 variedades de frijol, 17 variedades de maíz, 31 variedades de plátano, 43 variedades de yuca, 120 especies de plantas medicinales, 63 especies de semillas frutales, 32 especies de plantas forrajeras, 37 especies de maderables, 18 especies artesanales, 43 especies de tubérculos y raíces y 50 especies de hortalizas.

El pueblo indígena Emberá de Caldas conserva una cultura alimentaria basada en sistemas productivos tradicionales, biodiversos y sostenibles que garantizan la soberanía alimentaria. El pueblo tiene sus planes de vida basados en la recuperación y conservación de su cultura ancestral, sus semillas nativas y criollas, sus alimentos tradicionales y sus sistemas de producción agro ecológicos.

El Resguardo Indígena de Cañamomo Lomapieta hace parte del pueblo Emberá de Caldas y fue a partir de la amenaza de presencia de cultivos transgénicos en la región que en el año 2009 se declara territorio libre de transgénicos mediante la Resolución 018 del 2009 para salvaguardar el territorio de la entrada de semillas transgénicas, en razón de los principios que rigen el derecho mayor, la ley de origen de las políticas organizativas del cabildo, fundamentadas en la defensa integral del territorio como derecho colectivo y entendiendo que la agricultura y el alimento son de uso común y de carácter esencial para la pervivencia de los pueblos y que este derecho colectivo sobre la biodiversidad y conocimiento tradicional son de carácter inalienable, inembargable e imprescriptible. La declaratoria ha permitido que las autoridades indígenas comprometan al Gobierno municipal, regional y nacional para que en sus programas de seguridad alimentaria promuevan el uso de semillas locales.

A partir de la declaratoria se fortalece la creación de la red de custodios de semillas y la casa comunitaria de semillas de los resguardos indígenas de Riosucio, esta declaratoria se articuló, además, al municipio de Riosucio para que en su plan de desarrollo año 2012 - 2015 se avanzara en declarar el municipio libre de transgénicos. Nuestras semillas nativas y criollas al ser el resultado del trabajo de cientos de generaciones en ecosistemas en condiciones cambiantes presentan características únicas de adaptación frente al cambio climático, las semillas y los saberes dentro del territorio indígenas son un patrimonio colectivo de los pueblos según los usos y costumbres, por lo tanto, no se le puede aplicar sobre ellos ninguna forma de propiedad intelectual que permita la privatización de la vida y el control por parte de actores externos.

La aprobación para la introducción y siembra de las semillas transgénicas, especialmente de maíz en Colombia fue aprobada de manera inconclusa a las comunidades étnicas y campesinas y pone en riesgo la diversidad y soberanía alimentaria del pueblo indígena de Colombia y de Cañamomo Lomapieta y del pueblo Emberá de Caldas, situación que nunca fue consultada con los pueblos indígenas.

El resguardo de Cañamomo en el año 2013 realizó un estudio de contaminación transgénica en los maíces locales y comerciales donde alertamos al ICA sobre las muestras comerciales donde las muestras comerciales que se presentaban, presentaban contaminación positiva y donde les solicitamos que realizaran ellos mismos las pruebas.

En el año 2018, en el marco del Congreso del Consejo Regional Indígena de Caldas se realizó la declaratoria de resguardos, parcialidades y asentamientos indígenas de Caldas como territorio libre de transgénicos. El maíz es un cultivo fundamental para la cultura de los pueblos indígenas y campesinos en Colombia, desde épocas ancestrales el maíz se ha constituido en uno de los componentes básicos de la alimentación de las comunidades rurales y la población en general, una vez liberadas en el territorio las semillas transgénicas es incontrollable e irreversible la contaminación genética de las semillas criollas nativas puesto que los genes modificados se incorporan en el genoma de las variedades no transgénicas, ésta contaminación altera irremediablemente la reserva tradicional de semillas criollas y nativas de los pueblos indígenas y con ella su cultura, sus bienes y su entorno puesto que no existen de métodos certeros que permitan eliminar los genes insertados provenientes de otras especies además no se ha evaluado los efectos que tiene la contaminación genética sobre la biodiversidad de las semillas criollas y nativas que hacen parte de la cultura de los pueblos indígenas.

Por todo lo expuesto, desde los pueblos indígenas de Caldas, solicitamos muy respetuosamente al Congreso de la República de Colombia prohibir la producción y siembra de semillas transgénicas en el territorio colombiano, muchas gracias."

ALFREDO SÁNCHEZ CUCHILLO, Red de Guardianes de Semillas de Vida de Caldono, Cauca. El Representante de la Red de Guardianes de Semillas mencionó que "Al interior de nuestras comunidades siempre hemos cultivado nuestras semillas basado o en aras de los planes de vida, la autonomía de los pueblos, la alimentación propia, la alimentación sana y una economía propia, por eso hemos sembrado por tradición nuestras semillas nativas.

Vemos con gran preocupación que en mayo del 2006, perdón mayo de 2016 hicimos unas pruebas gracias a la Universidad del Cauca que nos apoyó donde encontramos en un maíz comercial que encontramos en cualquier plaza, en cualquier galería, tienda de barrio, tienda del pueblo, encontramos en este maíz comercial restos de contaminación de maíz transgénico Bt y RR, al igual que se le hizo el análisis a un maíz certificado por el ICA donde en su etiqueta dice libre de transgénicos, me refiero al ICA B305, este maíz está en el mercado y está dentro de nuestros territorios indígenas entonces no se creó que estoy contradiciendo lo que dice la doctora María Andrea porque hace parte, está dentro de nuestro territorio y qué pasa cuando un campesino, un indígena de nuestra comunidad consigue una semilla de estas, las lleva a su territorio y fácilmente se puede contaminar las nuestras, las criollas, siempre por norma debe haber una distancia entre nuestras semillas y las semillas transgénicas pero las tenemos y de hecho los programas sociales, los programas gubernamentales no se sigue en la implementación de estas semillas que tienen que ser certificadas y esto está pasando en el norte de Cauca que todos conocemos que son un territorio del conflicto armado por los cultivos ilícitos, pretendemos cambiar estas economías en estas zonas pero nos exigen de que tienen que ser unas semillas certificadas entonces de qué estamos hablando.

Entonces por derecho propio, por autonomía de nuestros pueblos exigimos de que estas semillas estén fuera de nuestros territorios, de esa manera podemos o nos pueden garantizar una autonomía de nuestras autoridades, de nuestros pueblos, en cuanto a la alimentación, en cuanto a la economía.

Agradecer a la Comisión por darnos este espacio y ojalá que podamos llegar a un acuerdo en que estas semillas no entren a nuestro territorio."

DIEGO CHIGUACHI, Representante de la Organización Indígena de Colombia- ONIC. El Representante de la ONIC señaló que "la Organización Nacional Indígena de Colombia representa la mayor parte de los 890 resguardos indígenas presentes en el país. Somos lo que comemos, la primera causa de muerte en Colombia es el cáncer de vías digestivas. Existe una interdependencia entre los pueblos indígenas, los campesinos y lo que nosotros llamamos los hermanos mayores, menores, los mestizos. Todos vamos a afrontar un escenario de cambio climático, la respuesta para que todos pervivamos la tenemos que construir entre todos y parte de esa respuesta está en nuestras semillas nativas.

Para empezar, quiero plantear tres preguntas, ¿por qué en la mayor parte de la Unión Europea se han prohibido los cultivos transgénicos?, ¿por qué se

deforman los maíces nativos cuando son polinizados por maíces transgénicos?, demostrado en la tesis doctoral de la profesora Flor Rivera.

Acá donde estamos sentados se originaron las razas más antiguas de maíz de Colombia, el maíz pira y el maíz pollo; ¿cómo permitimos que diariamente a millones de niños se les dé a través de la bienestarina alimentos transgénicos proveniente principalmente de la soya?

Como pueblos indígenas, 115 naciones que cohabitamos este territorio que ocupamos 31.2 millones de hectáreas decimos respeto por nuestros recursos genéticos, por nuestros conocimientos tradicionales, los cultivos transgénicos ponen en riesgo nuestra pervivencia.

¿Qué hemos hecho nosotros en este tema?, inicialmente los derechos de petición con ayuda de la fundación Suiza y el Grupo Semillas para saber en dónde están los cultivos transgénicos, esta información en un inicio no es pública, no la querían entregar, tocó a través de derecho de petición, con eso hicimos unos mapas donde de manera georreferenciada construimos un boletín que está online, se trae una copia aquí para la delegación de gobierno donde se muestra en dónde están los cultivos de maíz transgénico de manera georreferenciada.

Cuando los pueblos indígenas hicimos una visita cultural al Ministerio de Agricultura, durante dos meses nos tomamos el Ministerio de Agricultura y el principal proyecto que exigimos fue el convenio 2016 0475 donde con recursos del Ministerio de Agricultura demostramos la contaminación transgénica de maíces nativos dentro de resguardos indígenas, demostramos que hay empresas que están entregando semillas certificadas, señor de Acosemillas póngame cuidado, con transgénicos. Sí, que es inconveniente que no haya venido el ICA que es la entidad competente en este tema, porque este es un tema muy delicado, se está entregando semilla certificada con transgénicos. El mayor invento de américa, el maíz, porque somos pueblos de maíz lo están poniendo en riesgo sus empresas y el ICA, señores de Agro-Bio nuestras semillas no llevan 26 años llevan desde el origen de los tiempos, desde hace 30 mil años.

151 premios nobel, las semillas nativas las sembramos 568 pueblos indígenas en el mundo que sumados seríamos la segunda, el segundo país más poblado del mundo. De qué rigurosidad nos están hablando la delegación del gobierno, de qué monitoreo, de qué monitoreo están hablando los del Humboldt, eso se lo cree la Multinacional Gran Tierra Petrolera que es una de sus financiadores, nosotros aquí hemos hecho un estudio donde estamos demostrando que se ha contaminado de manera irreversible el patrimonio genético de los pueblos indígenas y esto lo estamos llevando hasta las más altas instancias.

La FAO apoya a los transgénicos, claro, la FAO está contaminada genéticamente, ya lo ha dicho la red en defensa del maíz en su libro, que no hay organismos liberados genéticamente. Quiero mencionar que en la minga nacional por la defensa de la vida y los territorios de 2019 se

estableció un acuerdo donde se comprometió en presencia de los garantes y de los observadores, el acuerdo reza, el Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural llevará a las sesiones de abril del consejo superior las solicitudes de ONIC para presentar las afectaciones de casos de polución transgénica encontrados en resguardos indígenas y la inclusión y destinación de presupuestos para líneas de investigación en temas de transgénicos y protección de la biodiversidad.

En el tema de política, necesitamos que en la actualización del PECTIA, se incluya la evaluación seria de los riesgos biotecnológicos, la ONIC y la MPC han solicitado consulta previa de esa actualización del PECTIA, la ONIC formalmente solicitó que en el próximo comité técnico de biotecnología se debatiera este tema.

Y finalmente decirles, nosotros tenemos una palabra para el comité nacional del paro, comando único del paro, este tema de la defensa de las semillas nativas, de la afectación de los cultivos transgénicos va a ser uno de los temas ahí nos vamos a encontrar otra vez de hablar no en tres minutos ni en cinco, con más tiempo."

OSCAR SÁNCHEZ ZAPATA, Agricultor de maíz y algodón transgénico de Córdoba. El Agricultor señaló que "Córdoba, víctima de transgénicos. Los cultivos genéticamente modificados se iniciaron oficialmente, según nuestra revisión desde el 2002, se inicia con algodón y posteriormente pasó a maíz. Con el lanzamiento en el año 2009 de la variedad del Tapay 16482RF y su biotecnología bollgar 2 sin estudios de adaptación, empezaron los problemas para el algodón del Caribe húmedo colombiano con un verdadero desastre por los siguientes puntos:

Primero, pasó de 850 kilogramos de algodón fibra que venía produciendo a 650 kilogramos por más de seis años consecutivos, lo que representa una disminución de un millón de pesos por hectárea, multiplicada por 10 mil hectáreas que se sembraron con este material del total de 20.000 hectáreas en esta época solo por ese concepto se perdieron 10 mil millones de pesos en una sola cosecha, lo podemos mostrar. Segundo, pasamos de 2.500 productores en el año 2002 a menos de 300 en la actualidad. Tercero, pasamos de 20.000 hectáreas sembradas a niveles de 3.000 hasta el año 2016 y en Córdoba por venta de semillas en este año cosecha 2019 - 2020 hablan de 5000 hectáreas, desaparecieron diez agremiaciones cada una de ellas representadas en promedio de 1000 hectáreas cada una. Quinto, las tasas de empleo rural descendieron significativamente dando paso al fenómeno del mototaxismo, que Córdoba y Montería su capital somos líderes a nivel nacional que tuvo su origen el departamento de Córdoba con los primeros tractoristas y capataces desempleados. Sexto, más de 150 ingenieros agrónomos, soy ingeniero agrónomo, desempleados en labores de asistencia técnica. Séptimo, altos niveles de delincuencia e inseguridad en todo el departamento de Córdoba.

En el año 2009, Coalgodón entabla una demanda en contra de Coacol representante de la multinacional de semillas Monsanto sobre publicidad

engañoso, Coacol fue condenada por el ICA seccional Córdoba, Resolución 0146 del 7 de junio de 2011 a pagar 15 millones de pesos, este fallo fue apelado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca quien dejó en firme la sentencia el día 3 de septiembre de 2013, ya no por 15.

Dice, el ICA no tiene Laboratorios, ni personal suficiente, ni la autoridad para hacer seguimiento a los cultivos transgénicos, a los materiales genéticamente modificados, en los registros hay casos de contaminación mecánica del Tupyay 90 nacional oro blanco, se sacó al mercado por atipicidad de su fenotipo, en cambio nunca se sancionó ningún organismo genéticamente modificado, se llevó a la ruina a todos los productores porque gran parte que siguen en actividades tienen problemas con el datacrédito.

Sacamos unas conclusiones para resumir, por lo anterior, se deduce que el productor se encuentra en un estado de indefensión ante el abuso de la posición dominante de multinacionales de semillas, en el artículo 23 de la ley 740 del 2000 habla de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre temas relacionados con organismos genéticamente modificados, hay que invocar una acción de cumplimiento de dicha ley, otro, cuando se puso en consulta la Resolución ICA 970 del 2010 para modificarla no se recogió ninguna sugerencia, por tal razón hay que revisar la Resolución 3168 del 2015 que reemplazó a la 970 del 2010 y el Decreto 4525 del 2005 que reglamenta la Ley 740 del 2000 porque tiene vicio de incompetencia relacionada con funciones del ICA. En caso de que Monsanto pague la sanción, ese dinero será depositado en un fondo de la nación y a reparar los daños de los productores, gracias."

CARLOS ALFONSO ALMANZA CASTAÑO, Agricultor Agroecológico de Puerto Gaitán Meta. El Representante de Agroecológico mencionó que "nosotros pertenecemos a la Asociación Campesina de Productores de Puerto Gaitán, también pertenecemos a la Red Nacional de Agricultura Familiar de los Guardianes de Semilla, agradecemos haber sido invitados a intervenir en esta audiencia de la Comisión Primera de la Cámara sobre los cultivos transgénicos en Colombia.

Aunque la UAF en el territorio de nosotros es cerca de mil hectáreas, nosotros los campesinos invisibles en nuestro territorio, generalmente ocupamos entre 2 y 50 hectáreas para vivir, donde abastecemos nuestras necesidades básicas y la soberanía alimentaria con culturas ancestrales. Hemos comenzado a hacer productivos gracias al cambio de nuestra producción por sistemas agroecológicos y holísticos tanto en la agricultura con gran diversidad como en sistemas pecuarios, diversificando y aumentando los nichos económicos de nuestras parcelas, en la agricultura contamos con huertas y cultivos de pan comer, tanto para el beneficio propio, como para el de nuestros vecinos, para los intercambios campesinos que los estamos implementando como en la parte pecuaria; hemos hecho prácticas geo ecológicas como la cosecha de agua e implementando sistemas agroforestales tanto para el ganado como para las abejas, cuidándolas y protegiendo nuestras especies, ovejas, cerdos y aves de patio. Sin embargo, nos vemos amenazados tanto en desplazamientos de tierra como en la

contaminación de suelos, corrientes de agua, en los residuos de las fumigaciones aéreas que afectan directamente no solo a nosotros como vecinos de los productores cerca de 30.000 hectáreas cultivan en este momento cerca donde vivimos somos vecinos colindantes, como nuestro sistema de producción, animales, nosotros, nuestros productos, como a las abejas.

Los grandes empresarios vienen forzando un desplazamiento tanto agrícola como pecuario ya que nuestros productos se ven afectados comercialmente y no son posible comercializarlos en la región, es muy difícil para nosotros calcular el impacto ambiental y socioeconómico cuando nuestro entorno se siembra en cerca de 30.000 hectáreas de maíces transgénicos.

La práctica de cultivos con semillas GM va en contra de nuestra cultura de vida agroecológica, la falta de semillas criollas afecta a nuestra soberanía alimentaria y el consumo de nuestros animales, los cultivos de semillas GM necesitan gran cantidad de insumos químicos que afectan tanto la salud humana como el bienestar del suelo y el medio ambiente y esto no es compatible con nuestra forma de vida.

En la actualidad el maíz sólo es sembrado para el consumo animal no para consumo humano, estas extensiones influyen en gran parte nuestros cultivos criollos ya que se va perdiendo la línea base por contaminación, además, se han observado incremento de maleza, la proliferación de insectos no beneficios en nuestras parcelas ya que no comen donde los vecinos, se está perdiendo el equilibrio natural.

Debido a la gran extensión de siembra, algunos campesinos e indígenas de la región han dejado de sembrar sus propios maíces afectando notablemente la biodiversidad y los sistemas tradicionales de agricultura. En nuestro territorio no se han visibilizado las aproximadamente 2.000 familias que vivimos entre Puerto Gaitán y Puerto López, no sólo el gobierno local, también el regional, ni el nacional, los gobiernos sólo han tenido ojos para los grandes empresarios.

La modificación del artículo 81 de la Constitución Política de Colombia significa para el campesino colombiano sobrevivencia, poder ser visibles en nuestro conocimiento ancestral, poder proteger y aprovechar nuestras semillas que por generaciones han hecho parte de nuestro sustento, muchas gracias a todos."

ÁLVARO ACEVEDO, Red Nacional de Agricultura Familiar y Campesina Comunitaria "RENAF". El Representante de RENAF se refirió a que "en mi calidad de profesor de la Universidad Nacional y miembro de la Red Nacional de Agricultura Familiar queremos expresar la conveniencia de que esta audiencia se haga justamente en este momento en el que Colombia está reclamando conversar, en el que el pueblo colombiano está reclamando ser escuchado, parte de ese reclamo viene de las comunidades campesinas.

La RENAF reúne a más de 160 organizaciones campesinas indígenas y afrocolombianas que desde hace más de 6 años trabajan por hacer visible la agricultura campesina familiar y comunitaria en Colombia.

La RENAF quiere manifestar su apoyo a la iniciativa del señor Losada para que sean erradicados los cultivos transgénicos de Colombia, asimismo, quiere resaltar la importancia de la normativa débil, pero vigente que existe en Colombia, especialmente la Resolución 464 del Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural de diciembre de 2017 en cuyos lineamientos para la agricultura campesina, familiar y comunitaria reconocen en el lineamiento estratégico número 10 las semillas del agricultor y frente a lo cual la resolución propone establecer y apoyar circuitos y redes de conservación, custodia, defensa y reproducción de las semillas del agricultor como medida de resistencia a los efectos del cambio climático, afectación por plagas y enfermedades, preservación de la agro biodiversidad y de las prácticas y saberes tradicionales de la agricultura campesina familiar y comunitaria.

Asimismo, RENAF respalda y hace un llamado a la sociedad colombiana a reconocer la declaración de la ONU sobre derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en los en las áreas rurales, que en su artículo 19 proponen los derechos a las semillas, insiste el artículo 19 en la conservación y uso sostenible de estos recursos fitogenéticos y en la protección de los conocimientos relacionados a su uso.

Estos antecedentes tanto nacionales como internacionales, le dan piso a la Red Nacional Agricultura Familiar para exigir del Congreso de la República el reconocimiento del derecho no solamente a que ellos elijan el tipo de tecnología que usan sino también el reclamo de los consumidores, aquí no se trata solamente del derecho de un agricultor a producir con cuál tal o cuál tecnología sino también el derecho de los consumidores a decidir cuál de estas tecnologías o cuál de estos alimentos va a consumir.

Cuatro argumentos tiene la RENAF para rechazar los transgénicos: El primero de ellos es reconocer que las semillas son parte esencial de la agricultura campesina familiar y comunitaria y no un insumo más, los transgénicos suponen que los agricultores convierten las semillas, un recurso natural generado por comunidades campesinas durante más de 12 mil años de historia, en un insumo que tienen que comprar y esto supone más altos costos para su producción con menor rentabilidad porque no está comprobado en Colombia que una de esas promesas de los transgénicos que era elevar la productividad realmente se haya logrado.

Un segundo argumento, es que los cultivos transgénicos representan un riesgo para la seguridad y soberanía alimentaria, de las 80.000 especies identificadas con valor alimenticio, la humanidad utiliza más o menos 200 y de esos 200 la revolución verde trabaja con 12 o 15 y Colombia trabaja solo con 4 transgénicos y estamos centrando la discusión en una solución tecnológica desoñando todas las alternativas que tenemos; en vez de trabajar un grupo de empresas que tienen sin duda algún propósito de beneficio particular de ganancia económica con esta inmoral relación entre un transgénico y los herbicidas producidos por la misma empresa, las

comunidades campesinas están advirtiendo que en sus manos y en sus conocimientos está la respuesta a los problemas estructurales del hambre, la gran base de agro biodiversidad disponible permitiría alimentar sanamente a la humanidad.

El problema estructural del hambre está en la distribución de la tierra y en el acceso a los alimentos, no en tecnologías, en supuestas tecnologías que tratan de disfrazar las reales causas del hambre en Colombia.

El llamado de RENAF entonces es que, bajo el principio de precaución, evitar que se sigan aprobando transgénicos en Colombia porque estamos promoviendo tecnologías de manera irresponsable sin los suficientes argumentos para decir que son totalmente inocuos para la salud y para las conveniencias de los agricultores y los consumidores colombianos, gracias."

LAURA MARÍA GUTIÉRREZ, Instituto de Bioética de la Universidad Javeriana. La Representante de la Universidad Javeriana expuso que "mi intervención se centra en explicar cómo los cultivos transgénicos son una pieza fundamental en el modelo de desarrollo basado en el control corporativo del sistema agroalimentario y los peligros que eso significa para la seguridad, soberanía y autonomía alimentaria, los derechos de los campesinos y la diversidad biocultural del país, para esto quiero presentar tres argumentos:

Primero, el uso de variedad de transgénicos profundiza la dependencia de los agricultores de las compañías de semillas y agroquímicos ahora convertidas en tres transnacionales Bayer, agencias que controlan alrededor del 70% del mercado global de semillas transgénicas y el 66% de los agroquímicos y ejercen junto con Kargin, la principal comercializadora de commodities agrícolas y John Deere fabricante de maquinaria agrícola, un control oligopólico sobre todo el sistema agroalimentario global.

Segundo, el desarrollo de semillas transgénicas está pensada para beneficiar la agricultura corporativa, para la producción de unas pocas variedades de cuatro commodities agrícolas, en Colombia tenemos soya, algodón y maíz, pero también está la canola, que se transan en los mercados financieros mundiales y se destinan principalmente para la producción de concentrados de animales, los agrocombustibles y las materias primas para la industria de alimentos ultra procesados como el sirope de maíz. En este modelo agroalimentario la producción a pequeña escala y a mediana escala de alimentos con tecnologías y semillas propias y diversas y orientada al mercado interno no tiene cabida, por tanto, excluye al campesinado y en general a los productores agrícolas del país que están en una grave crisis por el modelo neoliberal y los tratados de libre comercio, y por tanto, lesiona la seguridad y soberanía alimentaria, así como, la inmensa biodiversidad agrícola del país mediante la reducción de la base genética y la contaminación genética de las semillas, asimismo, la diversidad genética la que garantiza la adaptación al cambio climático.

Tercero, las semillas transgénicas están indisolublemente asociadas a la mercantilización y acaparamiento de las semillas por medio de patentes y o derechos de obtención cada vez más restrictivos, es decir, los transgénicos promueven la acumulación por despojo, un proceso renovada de acumulación de capital mediante el cual las corporaciones, las instituciones financieras y las élites políticas en su mayoría del norte global han despojado a los pueblos de sus semillas como bienes comunes junto con el conocimiento tradicional sobre los mismos.

En Colombia, la extensión de cultivos transgénicos viene entonces acompañada de la expansión de los derechos de propiedad intelectual en el marco de los tratados de libre comercio en especial con EE.UU., el gobierno estadounidense presentó como parte de las exigencias para firmar el TLC con EE.UU., con Colombia que el país se adhiera a la unión para la protección de productores vegetales- UPOV del año 90, que restringe el derecho de sembrar la semilla y el TLC también afirma que, que el país debe comprometerse a hacer todos los esfuerzos razonables para otorgar patentes a plantas prohibidas en la legislación colombiana.

Es de resaltar la sentencia C 1051 de 2012 de la honorable Corte Constitucional que declaró inexecutable la ley 1518 del 13 de abril de 2012 que aprueba la UPOV 91 por falta de consulta previa a las comunidades indígenas y tribales, asimismo, la Corte Constitucional determinó que la imposición de restricciones propias y de patentes sobre nuevas variedades vegetales como la que consagran la UPOV 91 podría estar limitando el desarrollo natural de la biodiversidad, producto de las condiciones étnicas, culturales y ecosistemas propios en donde habitan dichos pueblos. No obstante, la sentencia de la Corte no afecta a los cambios legislativos que introdujeron los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos para implementar las disposiciones de la UPOV 91 y cumplir con los requisitos del TLC.

Y no me voy a detener digamos en todas las leyes porque no tengo tiempo, pero de manera general voy a decir que lo que buscaban era: Primero, restringir el derecho del agricultor y modificar los derechos de obtención vegetal de manera que se asemejen lo más posible a una patente a través de la modificación de la legislación sobre propiedad intelectual y las normas de calidad y fitosanidad de las semillas. Segundo, habilitar la capacidad del estado de las comunidades para hacer cumplir la legislación sobre acceso a recursos genéticos y conocimiento tradicional. Tercero, desarrollar reglamentación específica para insertar los sistemas tradicionales de producción de semillas al sistema formal con el argumento de mejorar la competitividad de los pequeños agricultores frente a los mercados globalizados. Finalmente, impulsar la introducción de semillas transgénicas en los territorios nacionales, que como dije, son inseparables de la aplicación de un régimen de propiedad intelectual.

La prohibición de los cultivos transgénicos en Colombia es entonces un importante paso para recuperar la soberanía y autonomía alimentaria del país, cuyo sistema agroalimentario no puede estar supeditado a las

condiciones de los tratados de libre comercio, al acaparamiento y control corporativo de las semillas y a la homogenización de la biodiversidad agrícola del país, muchas gracias."

DIANA MURCIA RIAÑO, Universidad del Bosque. La Representante de la Universidad del Bosque señaló que "mi aporte a esta reflexión está ligado a las perspectivas de organismos internacionales de derechos humanos que han realizado visitas o que han conocido casos en varios países latinoamericanos que tienen, respecto de la liberación de cultivos modificados genéticamente en estos países y que para anticipar digamos la conclusión, han constatado que la producción de alimentos no puede generarse a cualquier costo, que no es cierto que haya un consenso científico sobre la inocuidad de este tipo de cultivos como aquí tendenciosamente se ha querido hacer creer, que el criterio técnico científico no puede ser el único para evaluar la oportunidad o no de liberar esos cultivos, que no es cierto que disminuyan el uso de agrotóxicos y que no es cierto tampoco que optimicen la producción agropecuaria.

En por lo menos tres casos, el caso de México, Paraguay y Argentina, estos organismos internacionales de derechos humanos han concluido:

En el primer caso México, que existe en su visita del año 2012, pudieron constatar el relator sobre el derecho a la alimentación que existe un riesgo para la diversidad en este centro de origen del maíz, la liberación del maíz modificado genéticamente, debido tanto al flujo genético que tiene este cultivo como la eventual concentración del mercado de semillas, frente a eso se recomendó la moratoria para la liberación del maíz transgénico. Un año después, en el año 2013, un juez federal ordenó la suspensión de la comercialización del maíz transgénico en el país, pero debido a que México es un país importador también del maíz que viene de lugares donde si siembran, particularmente EE.UU. donde si siembran los cultivos modificados, la UNAM encontró que por lo menos el 90% de las muestras que tomó en un estudio, el 90% de esas muestras de harinas y tortillas está contaminado no solamente con los tras genes sino también con rastros de glifosato.

En el caso de Paraguay, que es el séptimo país productor de transgénicos con más de 3 millones de hectáreas sembradas, la relatora especial sobre el derecho de alimentación recomendó en el año 2017 que se emitiera una ley de protección y conservación de las semillas nativas, eso no ocurrió y este año por primera vez el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas condenó a un país, a Paraguay debido por su responsabilidad internacional en la muerte de un campesino que fue expuesto a la aspersión de los agroquímicos con los que se aspersa los cultivos de soja transgénica. Este es un caso muy interesante porque aunque Paraguay se quiso defender diciendo que no existía una prueba reina o un nexo causal entre las fumigaciones y la muerte de este campesino, lo que le terminó diciendo el Comité de Derechos humanos, que también cabe para Colombia, es que en tanto la población sea sometida a condiciones de contaminación, se está poniendo en grave riesgo el derecho a una vida digna y que por lo tanto, el

Estado incumple en este caso el deber de protección de los derechos de los ciudadanos. Este es el primer caso de condena internacional, pero hay varios casos también internacionales por la misma razón, aspersiones con productos químicos en relación con cultivos de uso transgénico.

El caso argentino, finalmente es uno de los casos más tremendos en América Latina, el 50% de sembradas con soja, maíz, algodón transgénico en más del 60% de la tierra cultivable, esto llevó a que la relatora especial sobre el derecho a la alimentación dijera en su visita del año 2019 que este modelo productivo socava la seguridad alimentaria en Argentina y esto fue constatado este año en el mes de septiembre con la extensión de la Ley 27519 de emergencia alimentaria, es decir, uno de los países latinoamericanos en el que más se siembra cultivos transgénicos, es el país que tiene la mayor emergencia alimentaria del continente. Además, la relatora en esta visita encontró que en el caso argentino en una década creció en un 50% o sea que creció el doble los cultivos modificados, pero el uso de los agroquímicos creció más de 10 veces, es decir, no es cierto desde ningún punto de vista que se disminuya el uso de los agrotóxicos. En virtud de lo anterior, la relatora recomendó fortalecer la agricultura familiar, los derechos de propiedad de semillas de los pequeños productores, sistemas de monitoreo realmente efectivos y un tránsito hacia la agricultura agroecológica.

Cuál debe ser entonces el enfoque que prevalezca para abordar ese tipo de situaciones, estos tres países son representativos de ejemplos de desastres sociales, económicos y ambientales asociados a la implementación de un paquete tecnológico y del abuso de las condiciones biofísicas de los lugares de liberación de este tipo de cultivos que genera crisis alimentarias, crisis de salud, crisis agrícolas, contaminación, pérdida de diversidad biológica e impactos negativos no solamente para productores sino para los consumidores.

Cuál debe ser entonces el enfoque que prevalezca, pues debe ser un enfoque del principio de precaución y del principio de prevención, el principio de precaución lamentablemente en Colombia ha tenido un desarrollo profundamente conservador y prácticamente se aplica de una forma excepcional y muy conservadora en nuestro país, pero existe también una interpretación de la Corte Constitucional que ha llamado a interpretar de una forma concurrente los principios de precaución y el principio de prevención. El principio de precaución debería ser aplicado ante la incertidumbre científica, que es lo que existe, no existe, no es cierto que existe un consenso de los científicos en relación a la inocuidad de los pesticidas y de los del mismo paquete digamos relacionados con los cultivos transgénicos, existen muchísimas evidencias, muchísimas evidencias en las cuales se enfrentan los jueces en toda América Latina cuando abordan este problema que hablan de problemas gravísimos e impactos muy negativos en el medio ambiente y en la salud humana.

Entonces frente a la discusión sobre esa cuestión, ese debate sobre el riesgo, pues debe ser aplicado al principio de precaución, pero ante los riesgos que

si son ciertos y que si podemos constatar en todos los países en los cuales se ha implementado este modelo, particularmente en los tres que mencioné y particularmente en Paraguay y en Argentina se debe aplicar un principio de prevención, si ya sabemos cuáles son las consecuencias en estos países, si el experimento ya se hizo allá no tenemos que someternos nuestra biodiversidad, la salud y el bienestar de las poblaciones a un modelo tan nefasto como el que se promociona actualmente, muchas gracias."

YAIR NARANJO, Red de Semillas Libres de Colombia. El Representantes de la Red de Semillas señaló que "la Red Semillas Libres de Colombia, es una plataforma que desde el 2013 busca articular, conectar acciones por la libre circulación de las semillas nativas y criollas, la preservación de sus saberes y los derechos de las comunidades a tener ese dominio, ese control sobre sus semillas como un bien común que es directamente lo que digamos son para esas comunidades.

Ya entrando un poco más en materia, existe una preocupación muy grande, muchos sectores de la sociedad pues varios de ellos que reciben e interactúan en información a través de las redes de semillas, los nodos locales, regionales y la red nacional en torno a la contaminación directa e indirecta de transgénicos que existen en el país.

En este momento ya son más de 80 mil hectáreas de maíz establecido, en maíz transgénico en el país, más de 5 millones de toneladas que están ingresando también al país vía importación, la mayoría de EE.UU. transgénica y muchos focos de contaminación indirecta como ya se han anotado acá. Así que en ese sentido fue un sentir, una necesidad por parte de diversas organizaciones, la campaña semillas de identidad, la red de semillas libres de Colombia, la ONIC que también está aquí presente, el grupo semillas, los resguardos indígenas de diferentes zonas del país y las comunidades en realizar pruebas para determinar la contaminación de eventos transgénicos Bt y RR en sus variedades nativas y criollas, en variedades comerciales que se certifican como no transgénicas, pero además en variedades expeditas en graneros y almacenes de cadena como alimenticias.

En ese sentido, el primer elemento que cabe resaltar es que estas pruebas han sido hechas desde el esfuerzo de diferentes expresiones de la sociedad civil, desde las comunidades, consumidores y diferentes organizaciones no gubernamentales para realizar estas pruebas porque lo primero que hay que decir es que es insuficiente e ineficaz el control que se está realizando por parte del Estado y ha trasladado esta obligación a la sociedad civil para recabar esta información y hacerla pública. En ese sentido, ese ha sido el ejercicio que desde el 2016 se ha venido haciendo en diferentes departamentos, se ha venido haciendo en los departamentos de Nariño, Cauca, Tolima, Caldas, Córdoba, Santander, Cundinamarca, Sucre y Meta y aumentando en el mismo esfuerzo de esas comunidades para determinar esos eventos de contaminación, y se ha encontrado efectivamente que variedades criollas han sido contaminadas ya por el polen de los maíces que han sido establecidos en nuestro territorio.

Las variedades que se certifican como comerciales por el ICA que no se encuentra acá y es uno de los directos responsables de esa contaminación a través de variedades como la ICA V109 y la ICA V305 de amplia difusión en zonas cafeteras por la federación nacional de cafeteros que están contaminando muchos de los maíces a partir de esas 30 razas y múltiples variedades que son propias de este territorio.

Encontramos también como otro elemento agravante que este ejercicio se viene realizando en espacios en donde para el gremio de los cereales, FENALCE, ya ellos por ejemplo para el caso de Boyacá, un territorio en el cual ellos manifiestan no es estratégico para su negocio con los transgénicos, ha arrojado que en otras zonas del país que no presentan esas condiciones planas, mecanizables, que ha habido contaminación de los maíces tal como expresan los diferentes ejercicios, para ello está el producto que se genera desde la Red de Semillas como el estudio del informe país de contaminación de transgénicos.

Entonces en ese sentido, hay múltiples expresiones en las cuales hay focos de contaminación directa o indirecta, a partir de estas especies de las extensiones de maíz establecidas en el país, de los focos de maíz que se introducen en nuestro país también directamente vía productos alimenticios y también directamente todas las semillas que no deberían ser transgénicas y si lo son.

Los efectos son irreversibles, directamente las semillas transgénicas y las semillas nativas no pueden coexistir y agravan la erosión genética, desaparecen y disminuyen la cantidad de semillas nativas que hay en el territorio y directamente no sólo desaparece las semillas sino todos los saberes culturales de las comunidades.

Entonces en ese sentido, es importante recalcar que no debe volcarse esa responsabilidad a la sociedad civil, es ineficiente el rol del Estado que está cumpliendo a la hora de ejercer ese control efectivo y es directamente un llamado a aplicar ese principio de prevención, se haga en naturaleza que no es de marco normativo del que tanto se exponen, no está siendo efectivo y se demuestra a partir de estos ejercicios que se están haciendo por parte de las comunidades y la sociedad civil, gracias."

DIANA MARCELA SANTANA, Proyectar Sin Fronteras. La Representante de Proyectar Sin Fronteras mencionó que "Proyectar Sin Fronteras, trabajamos dentro del programa temas como educación ambiental para la seguridad alimentaria, el consumo responsable, el comercio justo y entre uno de los proyectos que tenemos es la red de mujeres campesinas en Choachí y la Calera.

Llevamos más de 5 años trabajando en este tema y nos hemos dado cuenta que las personas más afectadas por el cambio climático en el tema de agricultura están alrededor de las áreas protegidas. Este es el caso de Choachí y La Calera que están al lado del Parque Nacional Natural

Chingaza, no sólo hemos trabajado con ellos sino con el Parque Nacional Sierra de la Macarena en el cual nos hemos dado cuenta que los periodos de lluvias han cambiado y que todo esto que ha promovido la Umata y ha promovido diferentes organismos en temas de agricultura con semillas transgénicas hacen que ellos tengan pérdidas cuando hacen grandes cultivos, no solamente en maíz, no solamente eso, sino que también, está afectando bastante la biodiversidad porque ellos dicen que hay ciertas áreas que nosotros sembramos para el consumo de los animales porque ellos tratan de respetar como toda la idea de la conservación que les ha afectado en todos estos conflictos socio ambientales y dicen que ni siquiera los animales se comen los transgénicos, entonces ellos se han venido preguntando y han empezado a hacer sistemas agroecológicos biodiversos que se han venido contaminando debido a la promoción de las semillas transgénicas.

Cuando nosotros empezamos a trabajar y a recuperar semillas bien, ellos empiezan con toda la idea del consumo del mercado verde para decir no sembramos estas semillas que nos dio la Umata o que vinieron trayéndonos los de la universidad tal, que han hecho modificaciones genéticas en estas semillas, empezamos a sembrar y recuperar los suelos donde ya se sembró, con esto lleva muchísimo tiempo, llevamos tres años recuperando algunos de estos suelos y se ha empezado a trabajar con memoria de recuperación de las semillas ancestrales, como se sabe en Cundinamarca es uno de los lugares donde más se ha trabajado con esta economía verde y los suelos han sido altamente afectados tanto que las personas dicen que ya no se puede trabajar sino solamente ganadería en estos suelos.

Cuando empezamos a recuperar semillas como son el cubio, las uchucas que ya muchos de ustedes conocen, se han dado cuenta que si sirve el suelo, pero también vienen las otras organizaciones diciendo bueno entonces porque están sembrando cubio, porque están sembrando esto, porque están guardando las semillas cuando estamos hablando que no, que nosotros se las traemos se las traemos hasta acá y entonces ellos entran en ese choque y empiezan a dejar a un lado las semillas transgénicas dividen sus mini huertos, porque estamos hablando de huertas de 60 hectáreas, que aportan a la final a la seguridad Alimentaria, entonces empiezan a ver contaminación de semillas y que evitan digamos este banco de semillas y esta recuperación ancestral de semillas de saberes de los campesinos que a la final han sido largos años de historia de estudios de las semillas, no son las semillas más estudiadas las transgénicas, créame que las semillas de uchua, cubios, papas, han sido más estudiadas por ellos y recuperar los saberes ancestrales creo que es lo que más cuenta y que tiene peso, no quitar el estudio válido en semillas transgénicas a ver qué es lo que pasa, pero aquí en Colombia cómo funciona en los territorios, cómo están funcionando y cómo estamos afectando también la conservación y la adaptación al cambio climático de las de los territorios que están alrededor de las áreas protegidas."

DORA LUCIA ARIAS GIRALDO, Grupo Semillas. La Representante del Grupo Semillas señaló que "desde el Grupo Semillas queremos hacer

énfasis en el análisis de lo que fue la sentencia 1051 del 2012 de la Corte Constitucional que revisó la ley 1518 del mismo año, aprobatoria del Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales, conocido como UPOC 91, la búsqueda a la aprobación de este convenio estuvo estrechamente ligada con el Tratado de Libre comercio con los Estados Unidos.

Creemos relevante detenernos en esta sentencia, ya que contiene consideraciones trascendentales sobre la realización de derechos relacionados con el conocimiento tradicional, la soberanía alimentaria, la autonomía y la cultura también sobre la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana y de allí, el riesgo de que se desconozca la contribución histórica de las comunidades étnicas y campesinas a la diversidad biológica, su conservación y desarrollo y a la utilización sostenible de sus componentes teniendo en cuenta la especificidad de su cultura, subsistencia y las formas de vida.

En este ejercicio de control constitucional que tiene que ver mucho con lo que va a decidir el Congreso con base a partir de este proyecto, la Corte recordó que el examen realizado sobre ese tratado dice que dentro de las características de esta revisión constitucional, que es una condición necesaria para la ratificación de los tratados internacionales, y que cumple una función preventiva y orientadora para buscar y garantizar la supremacía constitucional y el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano, en ese sentido, el ejercicio de control constitucional que ya hizo la Corte frente a este tema, le permitió en profundidad examinar la relación que existe entre las semillas, la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana refiriéndose también a la biodiversidad, habló de la importancia del pluralismo a la base de lo que constituye un estado social de derecho y los derechos especiales que determinan la necesidad de reforzar y garantizar la participación de comunidades étnicas en este tipo de decisiones.

Importante tener en cuenta que allí la Corte dijo que una parte de los cultivos existentes en los territorios, una parte muy importante de las comunidades tradicionales es producto del trabajo y del esfuerzo de varias generaciones que desde épocas ancestrales las han venido mejorando y perfeccionando de acuerdo a sus prácticas y conocimientos tradicionales dentro del propósito de garantizar la soberanía, la autonomía y la seguridad alimentaria no sólo de tales grupos, sino también, de parte de la población colombiana.

En este sentido, es claro que el proceso de explotación sostenible de los recursos naturales que llevan a cabo las comunidades étnicas son fuente de obtenciones vegetales motivos por el cual la consagración de un régimen jurídico de protección de obtentores vegetales, puede generar el detrimento de sus derechos la Corte entonces derivó de su análisis, el reconocimiento al estatus especial de orden de constitucional en el sentido de proteger la diversidad étnica y cultural asociada a este tipo de prácticas.

También es importante evidenciar que en el uso de los mecanismos judiciales para la protección judicial efectiva en el Estado colombiano, las comunidades y organizaciones que han procurado hacer uso de estos mecanismos para la protección de biodiversidad no han podido tener resultados favorables, valga la pena mencionar que los decretos relacionados con maíz transgénicos que se presentó desde el 2008 a la fecha aún no han sido resueltos, que, además, la contaminación transgénica allí en resguardos en donde teóricamente está prohibida la siembra de maíz transgénico, como ya aquí se evidenció, no se ha dado respuesta institucional a ello y por último, mencionar que esta sentencia surge después de los tratados relacionados aquí por parte de las diferentes entidades que incluso en esta sentencia, el Ministerio del Ambiente refirió que tenían esta estrecha relación, pero extrañamente en el mismo expediente, el ministerio cambió de posición evidenciando claramente presiones internas para que cambiara de posición.

Por consiguiente, consideramos que este proyecto de Acto Legislativo, es de suprema importancia para la conservación de la biodiversidad por cuanto esa prohibición que contempla el Acto Legislativo 226 que modifica el artículo 81 de la Constitución, no sólo constituye una necesidad prioritaria sino la oportunidad de protección de derechos contenidos en la misma Carta Política y en instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y aprobados por el Estado colombiano."

3.12 EL CONGRESO COMO FARO DE LA NACIÓN Y LA DEMOCRACIA.

Frente a la crisis alimentaria y climática, las semillas transgénicas u organismos vivos modificados genéticamente mediante la biotecnología moderna con fines agrícolas se han convertido, para los gobiernos y las empresas multinacionales, en la solución más efectiva porque aparentemente tienen la potencialidad de aumentar la producción, sin embargo, como ha sido renecido en la doctrina sobre la materia:

"...dichas afirmaciones no se basan en datos reales, ya que las propias estadísticas de la Secretaría de Agricultura de Estados Unidos y varios estudios de universidades estadounidenses muestran que los transgénicos producen menos, o en ocasiones igual que otras variedades no transgénicas.

... Frente a la crisis climática, las empresas de transgénicos también aseguran que ellas aportarán la solución con cultivos manipulados para resistir la sequía, la salinidad, las inundaciones, el frío y otros factores de estrés climático...

... Un aspecto trágico es que las formas de agricultura altamente tecnificadas, como la llamada "agricultura de precisión", en realidad han empeorado los problemas que decían solucionar. Por ejemplo, el riego controlado para "ahorrar" agua, que sólo llega a la superficie de las raíces de las plantas, ha provocado mayor salinización del suelo, destruyendo o disminuyendo drásticamente las posibilidades de sembrar cualquier planta.

Los cultivos "resistentes al clima", prometen aplicar la misma lógica, por lo que además de los nuevos problemas que provocarán por ser transgénicos, afectarían muy negativamente los suelos y la posibilidad de ir hacia soluciones reales.⁴⁹

La consideración ética alrededor de las semillas transgénicas es que están protegidas por derecho de propiedad intelectual mediante patentes controladas por un puñado de empresas multinacionales como Monsanto, Syngenta, DuPont (con su subsidiaria Pioneer HiBred), Bayer (incluyendo Aventis CropScience), BASF y Dow Agrosciences, empresas que no sólo tienen el monopolio de las semillas transgénicas sino también de los agroquímicos o "agrotransgénicos", como Roundup, utilizados en el cultivo de esas semillas.

"Como si fuera poco, la dominación corporativa por medio del mercado y las leyes se complementa con la contaminación transgénica de variedades tradicionales o convencionales, que además de los posibles efectos dañinos en las semillas, implica el riesgo de que las víctimas sean llevadas a juicio por "uso indebido de patente". Como arma final para la bioescavatura, las empresas presionan ahora para legalizar el uso de semillas Terminator, (tecnologías de restricción del uso genético o gurts) que se vuelven estériles en la segunda generación.

...La crisis climática y alimentaria es crudamente real, pero la respuesta no vendrá con más de lo mismo que la creó. Son los campesinos y agricultores familiares quienes tienen la experiencia, el conocimiento y la diversidad de semillas que se necesita para afrontar los cambios del clima y la crisis alimentaria. Mientras que la industria semillera afirma que desde la década de los sesentas ha creado 70 000 nuevas variedades vegetales (la mayoría ornamentales), se estima que los campesinos del mundo crean por lo menos un millón de nuevas variedades cada año, adaptadas a miles de condiciones diferentes en todo el mundo. Y lo que menos se necesita en esta situación son nuevos monopolios para impedir que lo sigan haciendo.⁵⁰

Por su parte, las semillas criollas o nativas son parte del patrimonio natural y genético del país, la diversidad étnica y pluricultural, han reconocido a las semillas como un recurso genético que hace parte integral del sustento en el desarrollo histórico, familiar, cultural y económico del conglomerado social en nuestro estado, garantizando la soberanía alimentaria y enfrentando el cambio climático.

Principios constitucionales hacen referencia a decisiones que puedan afectar las condiciones de vida digna, la salud pública y el goce a un ambiente sano, trayendo implícita la necesidad de garantizar la participación de las comunidades

⁴⁹ Buhara, Silvia (2009). *El medio corporativo a la agricultura*. Ciencias 92, octubre-marzo, 114-117. [<http://www.ciencias.unaen.edu.co/component/content/article/41-revision-revista-ciencias/92-93-219-audio-corporativo-a-la-agricultura.html>]

⁵⁰ *Ibid.*

campesinas o étnicas, teniendo como fin, garantizar los usos y costumbres autóctonas como custodios primigenios de las semillas.

Sin embargo, es preocupante el ingreso de semillas modificadas genéticamente, pues su introducción en los territorios sin la generación de conocimiento científico previo, no ha tenido en cuenta la afectación en prácticas ancestrales y su impacto en la economía de base, dejando un panorama desolador en el que hace 20 años 7.000 empresas controlaban el 10% de las semillas y en la actualidad, tan sólo 10 empresas controlan el 75% del mercado de las semillas.⁵¹

Entre los más sentidos argumentos de las personas trabajadoras en cultivos, hace referencia al motivo por el cual deben pagar por una semilla modificada o certificada, cuando ellos fácilmente podrían obtener las semillas de la cosecha recogida y de la cual, representaría una menor inversión, permitiéndoles optimizar sus recursos en riego, abonos, mantenimiento, transporte y comercialización de sus productos.

En su momento, la derogada Resolución 970 de 2010 expedida por el ICA, hizo visible la puja entre los productores campesinos y las multinacionales comercializadoras de semillas certificadas, donde se observó en Campoalegre (Huila), el arrojado de toneladas de semillas de arroz por parte de autoridades policiales a un botadero, negando el derecho a que los campesinos produzcan sus mejores granos para guardarlos como semillas para sus cultivos, permitiendo la libre circulación, producción, uso, intercambio y comercialización.

Una de las metas de la política pública rural en el país, es erradicar la pobreza extrema y el hambre, por lo que se hace necesario garantizar modelos económicos cooperativos, en el que las comunidades rurales sean participes activos en la producción, comercialización y aprovechamiento de las utilidades en el mejoramiento de la calidad de vida, en la garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

En los Acuerdos de Paz, se hace referencia a la necesidad de implementar bancos de semillas y de una reforma rural integral que permita la protección y promoción de las semillas nativas o criollas, así como un plan de desarrollo rural, en el que se fortalezcan las comunidades campesinas, étnicas y afrodescendientes, permitiendo generar igualdad de condiciones en el marco de regulación estricta del impacto sanitario, social y ambiental de las semillas transgénicas, propiciando el bien común por encima de intereses particulares de grandes emporios empresariales de las semillas transgénicas, y haciendo énfasis en la necesidad de garantizar la protección de la biodiversidad como recurso soberano de la nación.⁵²

Es así como el gobierno se comprometió a proteger las semillas de las comunidades étnicas y campesinas, para ello se deberían declarar como "bienes comunes de los pueblos" y excluirlas de la protección de toda forma de propiedad intelectual

⁵¹ <http://cepisales.comuna.com/sitio/temas-transgenicos/>
⁵² Punto 1.3.2.2 del Acuerdo de Paz: "La promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas para que las comunidades puedan acceder al material de siembra digno y de manera participativa, que contribuyan a su mejoramiento, incorporando sus conocimientos propios con el fin de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria y estimular procesos de innovación tecnológica... También una correcta regulación socio-ambiental y sanitaria de los transgénicos en el país, propiciando el bien común, para salvaguardar el patrimonio genético y la biodiversidad como recursos soberanos de la nación".

pública o privada. Por lo tanto, el Estado debe ser el protector y el garante que estos recursos sigan en manos de los agricultores.

Igualmente, en aplicación del Principio de Precaución, debería prohibir estas tecnologías en todo el país, teniendo en cuenta los riesgos e impactos ambientales, socioeconómicos y en la salud de la población, que pueden generar los OGM; también se debe considerar que en el país la norma de bioseguridad vigente, no ha sido un instrumento jurídico que permite proteger la enorme diversidad de semillas que existe en el país de la contaminación genética por los cultivos GM, tampoco ha permitido proteger los sistemas tradicionales agrícolas de los pequeños agricultores, lo que se ha evidenciado por los problemas y fracasos socioeconómicos de los cultivos transgénicos, presentados en varias regiones del país. Adicionalmente se ha evidenciado que las entidades que son autoridades competentes para la implementación de los controles de bioseguridad no están cumpliendo a cabalidad estas funciones.

Así mismo, las entidades gubernamentales del orden nacional, regional y local deben reconocer el derecho que tienen los pueblos y comunidades étnicas y campesinas para tomar decisiones autónomas para defender y proteger sus territorios, su biodiversidad y sus medios de sustento, frente a modelos productivos que los afecte negativamente, para que se puedan declarar sus territorios y/o los municipios libres de transgénicos.

Por todo lo anterior, es deber del Congreso, en ejercicio de su función constituyente, advertir las situaciones y evitar daños graves al medio ambiente que se pueden derivar de la contaminación transgénica sobre las semillas criollas o nativas, la contaminación del suelo, el deterioro de ecosistemas y hábitat, la expansión de monocultivos, así como el control del monopolio en la industria de las semillas y agroquímicos transgénicos.

De ahí que le corresponde al Congreso priorizar el INTERÉS GENERAL expresado en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en cuanto a la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad, sobre los intereses privados de los dueños de derechos de propiedad intelectual protegidos en los acuerdos de libre comercio, mediante la aplicación de la exclusión de dichos derechos en relación con las semillas genéticamente modificadas, de que trata el artículo 27.2 del Anexo 1C de la Ley 170 de 1994 que aprueba el Acuerdo por el que se establece la "Organización Mundial de Comercio (OMC)", en concordancia con el artículo 16.5 de la Ley 165 de 1994, que aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el que dispone que los derechos de propiedad intelectual no deben entrar en conflicto con la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad.

Por tanto, la reforma constitucional aquí planteada, busca prohibir el ingreso al país, así como la producción, comercialización, exportación y liberación de semillas genéticamente modificadas, en aras de proteger el medio ambiente y garantizar el derecho de los campesinos y agricultores a las semillas libres.

4. COMPETENCIA DEL CONGRESO.

4.1 CONSTITUCIONAL:

ARTICULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes

ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
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.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias

4.2 LEGAL:

LEY 3 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

ARTÍCULO 2º Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos. (Subrayado por fuera del texto).

LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

ARTÍCULO 219. ATRIBUCIÓN CONSTITUYENTE. Las Cámaras Legislativas tienen, como órgano constituyente, las atribuciones de enmendar las disposiciones e instituciones políticas consagradas en el cuerpo normativo constitucional, mediante el procedimiento dispuesto expresamente en la misma Ley Fundamental y reglamentado en la presente ley.

ARTÍCULO 220. SUSPENSIÓN DE LA FACULTAD CONSTITUYENTE. Durante el periodo constitucional tiene plena vigencia esta atribución constituyente, siendo titular el Congreso de la República. No obstante, a partir de la elección e integración de una Asamblea Constituyente, quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones.

ARTÍCULO 221. ACTO LEGISLATIVO. Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento.

ARTÍCULO 222. PRESENTACIÓN DE PROYECTOS. Los proyectos de acto legislativo podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarios.

ARTÍCULO 223. INICIATIVA CONSTITUYENTE. Pueden presentar proyectos de acto legislativo:

1. El Gobierno Nacional.
2. Diez (10) miembros del Congreso
3. Un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva.
4. Un veinte (20%) por ciento de los Concejales del país.
5. Un veinte (20%) por ciento de los Diputados del país

5. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

(...)"


Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Acto Legislativo podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que tenga participación en empresas vinculadas a la producción, comercialización, exportación y liberación de semillas genéticamente modificadas, o de pesticidas y agroquímicos usados para su producción.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de acto legislativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Cordialmente,


JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
 Representante a la Cámara por Bogotá
 Partido Liberal Colombiano

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

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

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

(...)"

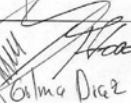
Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Acto Legislativo podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que tenga participación


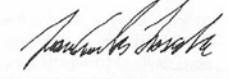

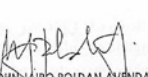


 ALEJANDRO VEGA PÉREZ Senador de la República Partido Liberal Colombiano	 ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Representante a la Cámara por Córdoba Partido Liberal Colombiano
 FABIÁN DÍAZ PLATA Senador de la República Partido Alianza Verde	 Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán Senador de la República Partido Conservador Colombiano
 INTI RAÚL ASPRILLA Senador de la República Partido Verde	 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara Departamento de Risaralda
 MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Senadora de la República Coalición Pacto Histórico	 GABRIEL BECERRA Representante a la Cámara
 OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA Senador de la República Partido Comunes	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes

 LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Coalición Pacto Histórico	 JORGE ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara por Putumayo Pacto Histórico
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes	 ESMERALDA HERNÁNDEZ Senadora de la República Coalición Pacto Histórico
 IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República Coalición Pacto Histórico	 SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes
 SANTIAGO OSORIO MARÍN Representante a la Cámara Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico	 MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara Pacto Histórico-Alianza Verde
 DOLCE OSCAR TORRES ROMERO Representante a la Cámara Partido Liberal	 Jazmy Barroga


PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 019 DE 2022 CÁMARA

por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre.

<p>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 019 DE 2022</p> <p><i>"Por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre".</i></p> <p>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 45 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral, <u>así como a recibir una alimentación adecuada y acorde a las necesidades nutricionales para su correcto desarrollo.</u></p> <p>El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.</p> <p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 65. <u>Toda persona goza del derecho a un mínimo de alimentación y nutrición adecuada, y a no padecer hambre. El Estado garantizará progresivamente estos derechos y promoverá condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.</u></p> <p>La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.</p> <p>De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad, <u>dando prioridad a las formas de producción de alimentos que estén acorde con una dieta saludable y que generen un menor impacto ambiental.</u></p> <p>Parágrafo. <u>La parte general del Plan Nacional de Desarrollo deberá incluir un capítulo en el que se especifiquen las acciones que adelantará</u></p>	<p><u>el Gobierno nacional, en coordinación con los demás órganos del Estado, para materializar lo establecido en este artículo.</u></p> <p>Artículo 3º. Luego de la promulgación de este acto legislativo, el Congreso de la República tendrá hasta un (1) año para aprobar la ley estatutaria que desarrolle este derecho.</p> <p>Artículo 4º. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div data-bbox="876 1725 1104 1854">  JULIÁN PEINADO RAMÍREZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia </div> <div data-bbox="1136 1725 1412 1880">  JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Liberal </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div data-bbox="876 1906 1104 2060">  ALEJANDRO VEGA PÉREZ Senador de la República Partido Liberal Colombiano </div> <div data-bbox="1185 1906 1364 2035">  JOHNAIRO ROLDÁN AVENDAÑO Senador de la República Partido Liberal </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div data-bbox="876 2086 1104 2266">  CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE Representante a la Cámara Departamento del Cesar </div> <div data-bbox="1153 2086 1396 2254">  ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Representante a la Cámara Departamento de Córdoba </div> </div>
---	--

Norma Hurtado Sanchez
NORMA HURTADO SANCHEZ
 Senadora de la República

Jesmi Barona
Jesmi Barona
 Representante Liberal

Alvaro L. Zúñiga
Alvaro L. Zúñiga
 Representante Liberal

German Rozo Amis
German Rozo Amis
 Rep. Arauca

Y. Palu Amis
Y. Palu Amis

..w. n. v.
CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de Julio del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley Acto Legislativo

No. 019 Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito Por HE Julian Peinado
HE Juan Carlos Lozada, HE Alejandro Vega
HE John Jairo Roldan, HE Carlos Quintero

Julian Peinado
SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto de acto legislativo

El presente acto legislativo busca elevar a rango constitucional el derecho humano a la alimentación y a no padecer hambre, poniendo a Colombia a la altura de los mandatos establecidos en normas internacionales de derechos humanos que han desarrollado este derecho y permitiendo que el país avance en desarrollos normativos acordes con los instrumentos internacionales de derechos humanos que el Estado ha ratificado. Así, se propone modificar el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia para elevar a rango constitucional los derechos a la alimentación y nutrición adecuada, y a no padecer hambre. Así mismo, se crea un mandato específico para que el Estado garantice estos derechos. Por otro lado, se pretende modificar el artículo 45 de la constitución, para establecer el mismo derecho para los adolescentes.

2. Conveniencia del proyecto

Las cifras del Reporte Global sobre Crisis Alimentarias 2022 son alarmantes: De acuerdo con estas, cerca de 193 millones de personas en 53 países del mundo se encuentran en una situación de inseguridad alimentaria que reclama acción inmediata; lo que representaría un aumento de cerca de 40 millones de personas de acuerdo con lo registrado en el informe del año anterior¹.

La situación venía empeorando incluso desde antes. De acuerdo con el Reporte Global sobre Crisis Alimentarias 2020, en 2019 se presentó el nivel más alto de inseguridad alimentaria aguda – es decir, aquella en que “(...) la incapacidad de una persona para consumir alimentos adecuados pone en peligro inmediato su vida o sus medios de subsistencia”² – desde que el informe comenzó a producirse en 2017. Aproximadamente 135 millones de personas se encuentran en ese nivel de inseguridad alimentaria, mientras que otros 183 millones están en riesgo de

¹ Global Network Against Food Crises & Food Security Information Network (2022). Global Report on Food Crises: Joint Analysis for Better Decisions. Recuperado de: http://www.fightfoodcrises.net/fileadmin/user_upload/fightfoodcrises/doc/resources/GRFC_2022_FINAL_REPORT.pdf

² Global Network Against Food Crises & Food Security Information Network. (21 de abril de 2020). El Informe mundial sobre las crisis alimentarias revela su magnitud, mientras la COVID-19 plantea nuevas amenazas para los países vulnerables. Disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/1271897/code/>

llegar a ese nivel³. Aunque el reporte se hizo antes de que la enfermedad causada por el COVID-19 se convirtiera en una pandemia, en este se sostiene lo siguiente:

“La pandemia probablemente devastará los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria, especialmente en contextos de fragilidad y particularmente para las personas más vulnerables que trabajan en los sectores agrícolas y no agrícolas informales. Una recesión global probablemente interrumpa las cadenas de suministro de alimento”.

En Colombia las cifras son preocupantes también. De acuerdo con el informe del Panorama de las Necesidades Humanitarias Colombia de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), publicado en febrero de 2022; en términos de seguridad alimentaria y nutrición:

1. “7,6 millones de personas con necesidad de seguridad alimentaria y nutrición en los 1.122 municipios en el 2021 y se prevé continúen en 2022;
2. “300 mil niños y niñas menores de cinco años con necesidad de recibir atención en programas de prevención y recuperación de la desnutrición;
3. “Más de 23 mil nacidos vivos a término tienen bajo peso al nacer en 962 municipios”⁴.

Según la Organización Mundial para la Alimentación y la Agricultura (por su sigla en inglés FAO), en Colombia padecieron hambre al menos 2,4 millones de personas en el trienio 2016-2018 y la baja talla para la edad afecta a medio millón de niños menores de 5 años⁵.

Por su parte, la última Encuesta Nacional de Situación Nutricional de Colombia, ENSIN 2015⁶ es reveladora sobre la precariedad del panorama sobre el acceso a alimentos y el disfrute del derecho a la alimentación por parte de la población colombiana. Los datos revelan que más de la mitad de los hogares colombianos continúa con dificultades para conseguir alimentos, en la medida en que el 54.2% de ellos se encuentran en inseguridad alimentaria.

³ Global Network Against Food Crises & Food Security Information Network. (2020). The Global Report on Food Crises 2020. Disponible en: https://www.fsainplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC_2020_ONLINE_200420.pdf

⁴ Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). (Febrero de 2022). Panorama de las Necesidades Humanitarias Colombia. Recuperado de: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/c/colombia_hnc_2022_es.pdf

⁵ FAO. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía. 2019. Disponible en: <http://www.fao.org/3/ca5162es/ca5162es.pdf>

⁶ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Instituto Nacional de Salud y Universidad Nacional de Colombia. Encuesta Nacional de Situación Nutricional. Bogotá, 2015.

De igual modo, esta Encuesta revela que ocho de cada diez hogares de población indígena y cinco de cada diez del resto de la población se encuentran en inseguridad alimentaria, así como seis de cada diez hogares liderados por mujeres y cuatro de cada diez liderados por hombres tienen este mismo problema.

Con respecto a la población entre 13 y 17 años rango de edad en el que se demanda mayor consumo de alimentos ricos en energía, proteínas y micronutrientes, sector de la población a la cual se dirige una parte importante de este proyecto legislativo, la ENSIN revela que la desnutrición crónica afecta a uno de cada diez adolescentes, especialmente a los indígenas en un 36,5%, a los más pobres de la población en un 14,9% y a quienes viven en zonas rurales en un 15,7%. Además, se encontró que uno de cada cinco adolescentes (17,9%) presenta un exceso de peso derivado del consumo de alimentación que aporta pocos nutrientes.

Como se pretende con este proyecto para Colombia, muchos otros Estados han realizado un reconocimiento explícito del derecho a la alimentación constitucionalmente. Países como Brasil, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Guyana, Panamá, y Suriname han realizado un reconocimiento explícito del derecho a la alimentación constitucionalmente. Otros países como Honduras, Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Panamá, Bolivia, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay lo han constitucionalizado como componente de otros derechos o circunscribiéndolo a poblaciones de especial protección.

Constitucionalizar el derecho a la alimentación implica adoptar dos normas diferentes. Por un lado, una que puede clasificarse como derecho de segunda generación, es decir un derecho económico, social y cultural, de realización progresiva que es el *derecho a una alimentación adecuada*. Por otro lado, uno que en el marco de clasificación de los derechos en Colombia se denominaría como fundamental que es el *derecho fundamental a No padecer hambre*.

La relevancia de este proyecto en que al consagrar este derecho como fundamental establece la obligación para el estado construir políticas públicas en torno al desarrollo del mismo, es decir, de destinar recursos tanto políticos, económicos y administrativos que contribuyan a concretar el fin para el cual fue promulgado el derecho⁷.

Este Congreso ha intentado en otras ocasiones constitucionalizar este derecho, aunque las iniciativas no han logrado completar la totalidad de debates requeridos. Es por ello que, se recogen elementos de esas discusiones previas para nutrir este proyecto, y teniendo en cuenta

⁷ Ver: Velasco Cano, N., & Llano, J. V. (2016). Derechos fundamentales: Un debate desde la argumentación jurídica, el garantismo y el comunitarismo. *Novum Jus: Revista Especializada en Sociología Jurídica y Política*, Vol. 10, no. 2 (jul.-dic. 2016), p. 35-55.

que este ya ha sido radicado en ocasiones anteriores en donde surgió hasta siete debates, se recogieron las actas de dichas discusiones para concretar el articulado que hoy se presenta⁸.

De esta forma desde el año 2011 fecha en la cual un proyecto de ley con la misma finalidad alcanzó a surtir 7 debates, se introdujo que este no podía ser sujeto de una sola modificación al artículo 65, pues era necesario establecerlo también como un derecho de los adolescentes en el artículo 45, pues bien es cierto que este se introduce en el artículo 44 como un derecho fundamental este es solo exigible para los niños y niñas, por lo que se requiere extender la protección a este otro grupo poblacional.

Al introducir ambas modificaciones estamos estableciendo que el derecho fundamental a la alimentación es un derecho universal, *erga omnes* y que las políticas que se construyan a su alrededor deberán estar al alcance de todas las personas.

3. Derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas: alcance y contenidos

Desde sus primeros abordajes hasta la actualidad se han producido diversos desarrollos en torno a las miradas sobre el derecho humano a la alimentación. A partir de un abordaje holístico, organizaciones internacionales como FIAN⁹ han reconceptualizado el derecho a la alimentación adecuada como derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas (DHANA), con el objetivo de resaltar la importancia del componente nutricional, más allá del enfoque medicalizado y restrictivo que le ha sido dado tradicionalmente por otros enfoques. Así mismo, y reconociendo que este derecho debe interpretarse desde la comprensión de su intrínseca relación con el proceso alimentario y conceptos como la soberanía alimentaria y las autonomías alimentarias, la denominación de adecuadas se señala en plural, para significar la importancia de dar respuesta a las necesidades específicas de cada colectivo humano, en tanto no hay una sola alimentación y nutrición, sino que éstas se deben corresponder con las especificidades de cada pueblo. Esta mirada también apunta a entender que la garantía de este derecho debe superar una mirada antropocéntrica, pues la protección ambiental y los derechos de la naturaleza también son indispensables para garantizar el DHANA de esta y de las futuras generaciones.¹⁰ Como derecho humano, además, la alimentación se interrelaciona y es interdependiente con otros derechos.

⁸ Ver: Gacetas del Congreso 199/12, 254/12, 45/12, 199/12, 997/11, 63/12, 145/12, 958/11, 90/12, 908/11, 898/11, 908/11, 1013/11, 814/11, 705/11, 519/11, 585/11

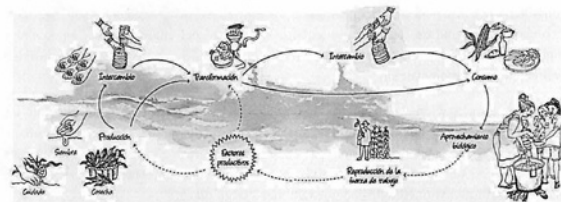
⁹ FIAN es la sigla de Food First Action Network, organización no gubernamental internacional con estatus consultivo ante Naciones Unidas. Ver: www.fian.org.

¹⁰ Morales Juan Carlos y Carvajal Carolina. *Sin tierra, sin alimento y con el espejismo del agua represada: análisis de las violaciones del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en el caso del Proyecto Hidroeléctrico del Quimbo*, 2020. FIAN Colombia (sin publicar).

Otro de los elementos a destacar es la importancia de reconocer la alimentación como proceso, lo cual se contraponen a la mirada según la cual se suele caer en el error de creer que lo alimentario se reduce al acto de comer. Esta percepción favorece la violación misma del derecho, pues enaltece visiones precarias o asistencialistas, desdibujando la discusión de fondo sobre los problemas estructurales que llevan al hambre y la malnutrición, sus causas, sus responsables y su perpetuación.

La alimentación concebida desde una perspectiva de derechos implica que no se reduce a exigir o garantizar el acto de comer o de cubrir las necesidades alimentarias y nutricionales de un individuo o un colectivo humano. Por supuesto, en situaciones de emergencia, este es un factor importante, pero el Derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada es mucho más complejo, dado que hace referencia a la alimentación como proceso.

Gráfico 1. La alimentación como proceso



Fuente: FIAN Colombia. La exigibilidad del Derecho Humano a la Alimentación. Qué es y cómo hacerla, 2015, p.17.

Como se observa en la figura, el proceso alimentario implica la concepción de su circularidad y da cuenta de la transacción física y económica junto con los intercambios culturales, sociales, políticos, de poder, ambientales, cosmogónicos y de conocimientos. De esta manera, el proceso alimentario tiene múltiples fases, que incluyen:

i. Producción: es la forma primaria como se consigue un alimento, donde también se consideran mecanismos de obtención, tales como la pesca, la cría, la caza, la recolección, entre otros. En la caracterización de estos mecanismos es fundamental ver quiénes se encargan de estas labores, cómo lo hacen, cuál es la relación que tienen con los factores productivos, si lo que producen ayuda a su alimentación vía autoconsumo, si están protegidos y si reciben apoyo por parte del Estado para la producción de alimentos.

ii. Intercambio de alimentos: se da por mecanismos de mercado, pero también mediante las redes solidarias y comunitarias, vía parentesco y vecindad, que suelen tomar una mayor relevancia en los momentos de crisis. Es importante identificar qué productos circulan por esta vía no monetaria en formas y momentos culturales o sociales específicos, tales como celebraciones, ritos de paso, etc., pues forman parte del primer acervo cultural que suele romperse cuando hay violaciones al derecho.

iii. Transformación: contempla el proceso efectuado en los hogares, previo al consumo, incluyendo la transmisión de conocimientos asociados a su preparación como los saberes gastronómicos y culinarios. Así mismo, las transformaciones artesanales a pequeña escala y las del sector industrial.

iv. Consumo, uso o aprovechamiento biológico del alimento: esto es lo que se conoce como nutrición y tiene que ver con los mecanismos de acceso a los alimentos (físico o económico), la frecuencia en que aquellos que son nutricionalmente adecuados son ingeridos, la condición de salud de quien se alimenta, la salubridad del entorno físico, ambiental y humano, los faltantes o excesos nutricionales que pueden determinar una nutrición insuficiente o una malnutrición.

Cuando la alimentación y la nutrición son adecuadas, reconstruyen o regeneran las condiciones vitales que, entre otras cosas, nos permiten, mediante nuestra fuerza de trabajo, salud e inteligencia, mantener en marcha de nuevo dicho proceso alimentario en condiciones de dignidad. En este punto es clave insistir en lo adecuado de la alimentación y no solo desde una perspectiva de lo inmediato, sino que también a largo plazo.

Desde esta mirada amplia e integral, y desde el reconocimiento de la circularidad del proceso alimentario, es también necesario integrar la comprensión de los sistemas productivos. Se trata de ver que los componentes que integran dichos sistemas no solo tocan factores bióticos, técnicos (el cómo se produce) o de resultados (medibles desde la eficacia y eficiencia), sino que responden a estructuras socioculturales, ambientales, económicas y políticas, y con ellas, a las formas de pensar y organizar el territorio.

4. Instrumentos de derecho internacional

El primer instrumento de derecho internacional en el que se hace referencia a la alimentación como un derecho es la **Declaración Universal de Derechos del Hombre** – en adelante DUDH – de 1948, la cual, en su artículo 25, establece que como parte del “(...) derecho a un nivel de vida adecuado que (...) asegure, la salud y el bienestar (...)” toda persona debe tener asegurado, entre otros elementos, “(...) la alimentación (...)”. En esta declaración, la temática se aborda forma general.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – en adelante PIDESC – es el instrumento internacional que desarrolla con mayor profundidad este derecho. Su artículo 11 trae dos numerales orientados a plantear las obligaciones específicas de los Estados respecto al tema. En el primer numeral, en un sentido similar al del artículo 25 de la DUDH, se reconoce la alimentación como parte del “(...) derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado (...)”, además de crear el mandato para los Estados de tomar “(...) las medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho (...)”.

En el segundo numeral, se establece que los Estados parte reconocen, de manera específica, “(...) el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre (...)”. A renglón seguido, se establece que se deberán tomar las medidas necesarias 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 ”.

De esta forma, el PIDESC reconoce explícitamente el derecho objeto de este proyecto de acto legislativo, además de crear obligaciones específicas para los Estados, encaminando su labor a materializarlo. Es necesario llamar la atención sobre un punto: el derecho a estar protegido contra el hambre es el único clasificado como fundamental por este Pacta; lo que muestra su relevancia.

Otros instrumentos internacionales consagran el derecho referido a poblaciones específicas. En ese sentido:

- La **Convención sobre los Derechos del Niño** establece en su artículo 24 “(...) el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud (...)”, el cual será garantizado por el Estado a través de, entre otras medidas, “(...) combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”.

- La **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** considera como una problemática a resolver “(...) el hecho de que en

situaciones de pobreza la mujer tiene un acceso mínimo a la alimentación (...) y establece como una obligación de los Estados parte el asegurar para la mujer (...) una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia (...)."

- La **Convención sobre el Derecho de las Personas con Discapacidad**, en términos similares a la DUDH, establece que los Estados parte (...) reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación (...)."

De igual forma, hay declaraciones internacionales y resoluciones de la ONU así como instrumentos de carácter regional que tocan el derecho a la alimentación. Entre estos últimos, resalta, por su relevancia regional, el **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"** reconoce en su artículo 12 el derecho a la alimentación, y lo desarrolla en dos numerales:

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

Existen por otra parte diferentes instrumentos de derecho internacional no vinculantes, con los que se ha logrado crear un marco de desarrollo e interpretación de este derecho. Estos son, principalmente, aquellos instrumentos producidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO, por sus siglas en inglés –, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (por su sigla en inglés CESCR). Vale la pena resaltar la Declaración Sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 según la cual "Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos (...)" (art.8).

Igualmente la Declaración Universal Sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974) refiere que

"todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales (...) Los gobiernos tienen la

responsabilidad fundamental de colaborar entre sí para conseguir una mayor producción alimentaria y una distribución más equitativa y eficaz de alimentos entre los países y dentro de ellos. Los gobiernos deberían iniciar inmediatamente una lucha concertada más intensa contra la malnutrición crónica y las enfermedades por carencia que afectan a los grupos vulnerables y de ingresos más bajos".

Así mismo Las "Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional" aprobadas en 2004, son pertinentes pues tienen como objetivo central orientar a los Estados en sus esfuerzos de lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

Igualmente la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales hace referencia en el artículo 15 al derecho que tienen los campesinos a la alimentación, a no padecer hambre y a la soberanía alimentaria, que comprende el derecho a una alimentación saludable y culturalmente apropiada, producida mediante métodos ecológicamente racionales y sostenibles, y el derecho a definir sus propios sistemas de alimentación y agricultura.¹¹

Por su parte, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha pronunciado en varias oportunidades en relación con el alcance del derecho a la alimentación y en su Observación General Número 12 de 1999 define el derecho a la alimentación adecuada como aquel que:

*"se ejerce cuando 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"*¹².

¹¹ Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. 2018. A/RES/73/165
¹² CESCR. Observación General No.12. Documento E/C.12/1999/5

Esta Observación también señaló que el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos¹³.

En cuanto a las obligaciones de los Estados en relación con la garantía de este derecho esta Observación destaca la obligación principal de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho lo "más rápidamente posible" además de comprometerse a adoptar medidas para garantizar que toda persona tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre.

Así mismo, entendido como derecho humano especifica que el derecho a la alimentación adecuada impone al Estado las obligaciones de respetar (abstenerse de adoptar medidas que impidan el acceso), proteger (velar porque terceros no priven a las personas del ejercicio de este derecho) y realizar (que comprende por un lado, la obligación de facilitar condiciones para el acceso y utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida incluida su seguridad alimentaria; y por otro, la obligación de hacer efectivo el derecho cuando una persona o grupo está en incapacidad de acceder al derecho)¹⁴.

Finalmente, el último informe de la Relatora Especial para el derecho a la alimentación Hilal Elver publicado este año, destaca que a pesar del objetivo de "hambre cero" y lucha contra la malnutrición previsto para 2030, la realización del derecho a la alimentación sigue siendo una realidad lejana, cuando no imposible, para demasiadas personas. Al respecto señala que los Estados siguen haciendo caso omiso a los derechos económicos, sociales y culturales, sobre todo el derecho a la alimentación. Indica que hay 170 países que son parte del PIDESC y sin embargo tan solo 30 países han reconocido expresamente el derecho en la constitución. Añade que los Estados son garantes de derechos y todas las personas son titulares de estos más no receptores pasivos de caridad por lo que es una obligación de los Estados garantizar unas instituciones que posibiliten la exigibilidad del derecho a la alimentación¹⁵.

Como se advierte, además de las normas e instrumentos internacionales que establecen obligaciones y referentes relevantes frente al Estado colombiano en relación con las garantías del derecho a la alimentación, se está en mora de avanzar hacia la constitucionalización de

¹³ Ibidem. Párr. 4.

¹⁴ Ibidem. Párr. 15

¹⁵ Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de Naciones Unidas. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, Hilal Elver. Perspectiva crítica de los sistemas alimentarios, las crisis alimentarias y el futuro del derecho a la alimentación 2020. A/HRC/43/44.

este derecho y de garantizar su carácter fundamental en relación con la población más vulnerable.

Finalmente es importante mencionar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional en varias sentencias se ha referido al derecho a la alimentación adecuada, a veces en pronunciamientos directos sobre el conjunto de componentes que integran el derecho a la alimentación, y en otras oportunidades aplicando el concepto de conexidad con los derechos fundamentales. Aunque los pronunciamientos son numerosos, se pueden destacar a modo de ejemplo las sentencias que han hablado sobre el derecho a la alimentación de los niños y niñas¹⁶, la importancia del derecho en los entornos educativos¹⁷, la alimentación para comunidades rurales¹⁸ y víctimas de desplazamiento forzado¹⁹, la garantía de este derecho para personas privadas de la libertad²⁰ y la amplia jurisprudencia de los derechos sociales en el estado colombiano, entre otras.

5. Conclusión

Es relevante, entonces, avanzar en la constitucionalización de lo dispuesto en el presente proyecto de acto legislativo para responder a las disposiciones internacionales que ha tratado la materia y avanzar en la materialización de un país que no padezca el flagelo del hambre.

Por supuesto una modificación constitucional, en sí misma, no conjurará el problema sin embargo dará paso a: una ley estatutaria que regule la materia y que deberá ser aprobada por el Congreso de la República posterior a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, y al trabajo conjunta de todo el engranaje estatal para avanzar en llevar a cabo lo que aquí se dispone.

Así mismo, considerando la situación derivada por la pandemia, será necesario que la ley estatutaria que desarrolle este derecho fundamental contemple mecanismos dirigidos de manera específica a conjurar la situación actual en materia alimentaria. Por esto, se invita a los miembros del Congreso de la República a acompañar la presente iniciativa.

De los Honorables Congresistas,

¹⁶ Ver entre otras sentencia T-029/2014 y T-302/2017

¹⁷ Ver sentencia T-273<72014 y T-457/2018 sobre programa de alimentación escolar.

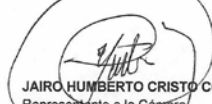



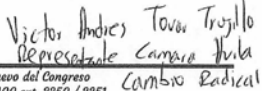
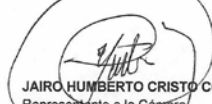



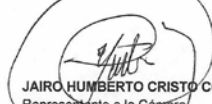



¹⁸ Ver sentencias T-606/2015 sobre pescadores y T-622/2016 sobre comunidades negras del río Atrato.

¹⁹ Ver sentencia T-367 de 2010

²⁰ Ver entre otras sentencias: T-388/2013, T-762/2015 y T-260/2019.

 JULIÁN PEINADO RAMÍREZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Liberal	 Álvaro V. Piedad Representante
 ALEJANDRO VEGA PÉREZ Senador de la República Partido Liberal Colombiano	 JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO Senador de la República Partido Liberal	 Germán Rogelio Rozo Anís Rep. Arauca.
 CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE Representante a la Cámara Departamento del Cesar	 ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 Liz Patricia Amador
 NORMA HURTADO SANCHEZ Senadora de la República	 Jeymi Borrero	

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 027 DE 2022 CÁMARA
por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.

<p align="center">PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° ____ DE 2020 CÁMARA.</p> <p align="center"><i>"Por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia."</i></p> <p align="center">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p align="center">DECRETA:</p> <p>Artículo 1: Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>ARTICULO 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura que forme personas felices.</p> <p>La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; en principios y valores que garanticen comportamientos éticos que respeten la vida, la honra de las personas, los bienes del Estado y de las personas; y en la generación de riqueza, en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.</p> <p>El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria en igualdad de condiciones de calidad para todas las personas menores de dieciocho (18) años de edad, que comprenderá la educación inicial, preescolar, básica y media.</p> <p>La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.</p> <p>Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio</p>	<p>y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.</p> <p>Con el fin de garantizar el acceso y permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media, el Estado procurará satisfacer las necesidades básicas de los estudiantes, en nutrición, transporte en zonas de difícil acceso, salud y útiles escolares, sin perjuicio del cobro a quienes puedan sufragarlos.</p> <p>La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.</p> <p>Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <table border="0"> <tr> <td>  JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara Departamento del Norte de Santander Partido Cambio Radical </td> <td>  GERMAN ROGELIO ROZO ANIS Representante a la Cámara Departamento de Arauca Partido Liberal </td> </tr> <tr> <td>  OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO Representante a la Cámara Departamento del Cauca Coalición Cambio Radical y Mira </td> <td>  JORGE MENDEZ HERNANDEZ Representante a la Cámara Dpto. de San Andrés Báltica Catalina y Providencia Partido Cambio Radical </td> </tr> </table> <p align="right">  Víctor Andrés Torres Trujillo Representante Cámara Arauca Cambio Radical </p> <p align="center"> <small>Carrera 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso Oficina 207B - Teléfono 6295100 ext. 3250 / 3251</small> </p>	 JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara Departamento del Norte de Santander Partido Cambio Radical	 GERMAN ROGELIO ROZO ANIS Representante a la Cámara Departamento de Arauca Partido Liberal	 OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO Representante a la Cámara Departamento del Cauca Coalición Cambio Radical y Mira	 JORGE MENDEZ HERNANDEZ Representante a la Cámara Dpto. de San Andrés Báltica Catalina y Providencia Partido Cambio Radical
 JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara Departamento del Norte de Santander Partido Cambio Radical	 GERMAN ROGELIO ROZO ANIS Representante a la Cámara Departamento de Arauca Partido Liberal				
 OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO Representante a la Cámara Departamento del Cauca Coalición Cambio Radical y Mira	 JORGE MENDEZ HERNANDEZ Representante a la Cámara Dpto. de San Andrés Báltica Catalina y Providencia Partido Cambio Radical				

Proyecto de Acto Legislativo "Por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia."

JAIMÉ RODRÍGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta
Partido Cambio Radical

MODESTO ENRIQUE AGUILERA
Representante a la Cámara
Departamento de Atlántico
Partido Cambio Radical

JULIO CESAR TRIANA QUINTÉRO
Representante a la Cámara
Departamento del Huila
Partido Cambio Radical

KELYN JOHANA GONZALEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Magdalena
Partido Liberal

BEATRIZ LORENA RÍOS CUELLAR
Senadora de la República
Coalición Mira, Colombia justa libres

CAROLINA ARBELÁEZ
Representante a la Cámara
Bogotá
Partido Cambio Radical

GERSEL LUIS PEREZ
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico
Partido Cambio Radical

DAVID LUNA
Senador de la República
Partido Cambio Radical

Beatri Piz Acosta
REPRESENTANTE CÁMARA
ATLÁNTICO
CAMBIO RADICAL EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de Julio del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley _____ Acto Legislativo X
No. 027 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito por HR Jairo Cristo C,
HR German Rozo Anis, HR Oscar Campo, HR Jorge Mendez
HR Jaime Rodriguez, HR Julio C. Triana y otros HR REP y HCS

SECRETARIO GENERAL

I. COMPARATIVO CON LA LEGISLACIÓN ACTUAL.

LEGISLACIÓN ACTUAL	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
<p>ARTICULO 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.</p> <p>La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.</p> <p>El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.</p> <p>La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.</p>	<p>ARTICULO 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.</p> <p>La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; <u>en principios y valores que garanticen comportamientos éticos que respeten la vida, la honra de las personas, los bienes del Estado y de las personas; y en la generación de riqueza,</u> en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.</p> <p>El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria <u>en igualdad de condiciones de calidad para todas las personas menores de dieciocho (18) años de edad, que comprenderá la educación inicial, preescolar, básica y media.</u></p> <p>La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.</p> <p>Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la</p>

<p>Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.</p> <p>La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.</p>	<p>educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.</p> <p><u>Con el fin de garantizar el acceso y permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media, el Estado procurará satisfacer las necesidades básicas de los estudiantes, en nutrición, transporte en zonas de difícil acceso, salud y útiles escolares, sin perjuicio del cobro a quienes puedan sufragarlos.</u></p> <p>La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.</p>
---	--

II. OBJETO DEL PROYECTO

Con el objeto de fortalecer la protección del derecho al acceso a la educación como un derecho fundamental, esta iniciativa legislativa pretende establecer la educación como derecho de todas las personas, otorgando un carácter de obligatoriedad específicamente para aquellas menores de dieciocho (18) años.

La razón esencial por la cual se realiza la modificación constitucional plasmada en esta iniciativa legislativa, es la inclusión de la primera infancia dentro del artículo 67 de la Carta Política, para que esta etapa del ciclo vital de una persona, la cual va desde los cero (0) a

los seis (6) años de edad sea debidamente instruida, puesto que en este periodo se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano.

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Esta Iniciativa Legislativa modifica la edad en la cual el Estado, la sociedad y la familia estarán obligados a hacer efectivo el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, establecida en el artículo 67 de la Constitución Política. En este sentido, se otorga mayor cobertura en la educación a todas las personas menores de dieciocho (18) años, incluyendo así, la primera infancia, la cual comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad.

IV. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

Cabe la pena resaltar que esta iniciativa la presente como autor en el periodo constitucional anterior con número de proyecto de ley 184/2019 cámara la cual fue archivada de conformidad al artículo 224 y 225 de la ley 5ta de 1992, lo que lleva nuevamente a la necesidad como autor de la iniciativa a presentarla nuevamente.

V. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

a) Marco normativo:

En primera medida, mediante la sentencia T1030 de 2006, la Corte Constitucional realiza el siguiente análisis del artículo a modificar:

"Ahora bien, el inciso tercero del artículo 67 superior dispone que la educación será obligatoria (...) entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica". La redacción de este aparte genera varias inquietudes como, por ejemplo, dentro de qué edades la educación es obligatoria y cuáles son los grados de instrucción que el Estado está en la obligación de garantizar.

En relación con la primera cuestión, la Corte ha sostenido que una interpretación armónica del artículo 67 de la Carta, con el artículo 44 ibídem y con los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado Colombiano en la materia, lleva a concluir que la educación es un derecho fundamental de todos los menores de 18 años.

Lo anterior, por cuanto (i) el artículo 44 superior reconoce que la educación es un derecho fundamental de todos los niños, y según el artículo 1° de la Convención sobre los derechos del niño[16] - ratificada por Colombia por medio de la Ley 12 de 1991- la niñez se extiende hasta los 18 años[17], y (ii) según el principio de interpretación pro infans –contenido también en el artículo 44-, debe optarse por la interpretación de las disposiciones que menos perjudique el derecho a la educación de los niños.

En este orden de ideas, la Corporación ha precisado (i) que la edad señalada en el artículo 67 de la Constitución, interpretado a la luz del artículo 44 ibídem, es sólo un criterio establecido por el constituyente para delimitar una cierta población objeto de un interés especial por parte del Estado[18]; (ii) que el umbral de 15 años previsto en la disposición aludida corresponde solamente a la edad en la que normalmente los estudiantes culminan el noveno grado de educación básica, pero no es un criterio que restrinja el derecho a la educación de los menores de edad, pues de afirmar lo contrario, se excluirían injustificadamente del sistema educativo menores que por algún percance –de salud, de tipo económico, etc.- no pudieron terminar su educación básica al cumplir dicha edad[19], y (iii) que las edades fijadas en la norma aludida no puede tomarse como criterios excluyentes sino inclusivos.

Respecto de la segunda cuestión, esto es, los grados de instrucción que el Estado está en la obligación de garantizar, la Corte ha afirmado lo siguiente (i) que los grados previstos en inciso 3° del artículo 67 de la Carta -un grado de educación preescolar y nueve años de educación básica- constituyen el contenido mínimo del derecho que el Estado debe garantizar, y (ii) que como se trata de un contenido mínimo, el Estado debe ampliarlo progresivamente, es decir, debe extender la cobertura del sistema educativo a nuevos grados de preescolar, secundaria y educación superior".

Conforme a este precepto constitucional, se manifiesta la necesidad de acoplar la norma Constitucional para dar mayor cobertura al derecho a la educación, partiendo como tal de

la equiparación frente a la normativa internacional, esto se debe a que la importancia de la educación inicial ha sido reconocida no sólo por la legislación interna, sino también por diversos documentos internacionales. En este sentido, se ha indicado que la educación inicial cobra especial relevancia para el desarrollo de las capacidades e integración social de los niños, especialmente, los prepara socio-afectivamente para enfrentarse a la nueva experiencia del ciclo básico; amplía la capacidad aprendizaje y de desempeño de los menores en el sistema educativo y, en este orden de ideas, disminuye el riesgo de repetición de grados e incrementa los niveles de conclusión del ciclo básico de educación; les proporciona una influencia protectora que compensa los riesgos a los que están expuestos antes de ingresar al primero elemental; tratándose de niños pertenecientes a los sectores más pobres de la población, contribuye a romper la reproducción intergeneracional de la pobreza, entre otros beneficios. Lo anterior, por cuanto en los primeros años de infancia los niños desarrollan habilidades tan importantes como la regulación emocional, el lenguaje y la motricidad.

La Corte Constitucional ha establecido en forma reiterada, especialmente en la sentencia T-787 de 2006, que: "La educación es un derecho y un servicio de vital importancia para sociedades como la nuestra, por su relación con la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano y la construcción de una sociedad democrática. Es por ello que la Corte ha indicado en distintos pronunciamientos que ésta (i) es una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades; (ii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de sus demás derechos fundamentales; (iii) es un elemento dignificador de las personas 1; (iv) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico2; (v) es un instrumento para la construcción de equidad social3, y (vi) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad, entre otras características."

Respecto a la responsabilidad del Estado frente a la educación, en la sentencia T- 162 de 2014 se manifiesta "si bien la responsabilidad constitucional del Estado se centra en la obligación de garantizar el servicio educativo a los menores de edad, lo cierto es que aquella se traduce en un compromiso general de habilitar los medios de apoyo idóneos para facilitar su acceso, pero en manera alguna debe traducirse en un compromiso particular que implique la prestación individualizada del servicio, conforme a las necesidades del interesado. Dentro de ese contexto, la familia, como núcleo fundamental de la sociedad, es el primer responsable de asegurar la educación de los hijos menores de edad de conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política".

Como segunda medida, a continuación se relacionará la normativa vigente que respalda la modificación constitucional que mediante este Acto Legislativo se busca realizar:

• **LEY 12 DE 1991¹:**

"Artículo 1 Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad".

• **LEY 115 DE 1994²:**

"Artículo 11. Niveles de la educación formal. La educación formal a que se refiere la presente Ley, se organizará en tres (3) niveles:

- a) El preescolar que comprenderá mínimo un grado obligatorio;*
- b) La educación básica con una duración de nueve (9) grados que se desarrollará en dos ciclos: La educación básica primaria de cinco (5) grados y la educación básica secundaria de cuatro (4) grados, y*
- c) La educación media con una duración de dos (2) grados.*

La educación formal en sus distintos niveles, tiene por objeto desarrollar en el educando conocimientos, habilidades, aptitudes y valores mediante los cuales las personas puedan fundamentar su desarrollo en forma permanente.

Artículo 16. Objetivos específicos de la educación preescolar. Son objetivos específicos del nivel preescolar:

- a) El conocimiento del propio cuerpo y de sus posibilidades de acción, así como la adquisición de su identidad y autonomía;*
- b) El crecimiento armónico y equilibrado del niño, de tal manera que facilite la motricidad, el aprestamiento y la motivación para la lecto-escritura y para las soluciones de problemas que impliquen relaciones y operaciones matemáticas;*

¹ <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-12-de-1991.pdf>

² http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html

c) El desarrollo de la creatividad, las habilidades y destrezas propias de la edad, como también de su capacidad de aprendizaje;

d) La ubicación espacio-temporal y el ejercicio de la memoria;

e) El desarrollo de la capacidad para adquirir formas de expresión, relación y comunicación y para establecer relaciones de reciprocidad y participación, de acuerdo con normas de respeto, solidaridad y convivencia;

f) La participación en actividades lúdicas con otros niños y adultos;

g) El estímulo a la curiosidad para observar y explorar el medio natural, familiar y social;

h) El reconocimiento de su dimensión espiritual para fundamentar criterios de comportamiento;

i) La vinculación de la familia y la comunidad al proceso educativo para mejorar la calidad de vida de los niños en su medio, y

j) La formación de hábitos de alimentación, higiene personal, aseo y orden que generen conciencia sobre el valor y la necesidad de la salud.

k) <Literal adicionado por el artículo 6 de la Ley 1503 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La adquisición de hábitos de observación visual, auditiva y psicomotriz para la creación de actitudes y comportamientos de prevención frente al tránsito, respeto a las normas y autoridades, y actitudes de conciencia ciudadana en materia de uso de la vía.

Artículo 175. Pago de salarios y prestaciones de la educación estatal. Con los recursos del situado fiscal y demás que se determinen por ley, se cubrirá el gasto del servicio educativo estatal, garantizando el pago de salarios y prestaciones sociales del personal docente, directivo docente y administrativo de la educación estatal en sus niveles de educación preescolar, básica (primaria y secundaria) y media. Estos recursos aumentarán anualmente de manera que permitan atender adecuadamente este servicio educativo.

Parágrafo. El régimen salarial de los educadores de los servicios educativos estatales de los órdenes departamental, distrital o municipal se regirá por el Decreto-

ley 2277 de 1979, la Ley 4a. de 1992 y demás normas que los modifiquen y adicionen”.

• **LEY 1098 DE 2006³:**

“Artículo 3o. Sujetos titulares de derechos. Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad.

Artículo 28. Derecho a la educación. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una educación de calidad. Esta será obligatoria por parte del Estado en un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones estatales de acuerdo con los términos establecidos en la Constitución Política. Incurrirá en multa hasta de 20 salarios mínimos quienes se abstengan de recibir a un niño en los establecimientos públicos de educación.

Artículo 29. Derecho al desarrollo integral en la primera infancia. La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas”.

• **DECRETO 1860 DE 1994⁴:**

“Artículo 4º El servicio de educación básica. Todos los residentes en el país sin discriminación alguna, recibirán como mínimo un año de educación preescolar y nueve años de educación básica que se podrán cursar directamente en

³ https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/lev_1098_2006.htm

⁴ <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1362321>

establecimientos educativos de carácter estatal, privado, comunitario, cooperativo solidario o sin ánimo de lucro.

También podrá recibirse, sin sujeción a grados y de manera no necesariamente presencial, por la población adulta o las personas que se encuentren en condiciones excepcionales debido a su condición personal o social, haciendo uso del Sistema Nacional de Educación Masiva y las disposiciones que sobre validaciones se promulguen. En cualquier circunstancia, cuando desaparezcan tales condiciones o hayan sido superadas razonablemente, estas personas, si se encuentran en la edad entre los cinco y los quince años, deberán incorporarse al grado de la educación formal que se determine por los resultados de las pruebas de validación de estudios previstos en el artículo 52 de la Ley 115 de 1994.

Artículo 5º Niveles, ciclos y grados. La educación básica formal se organiza por niveles, ciclos y grados según las siguientes definiciones:

1. Los niveles son etapas del proceso de formación en la educación formal, con los fines y objetivos definidos por la ley.

2. El ciclo es el conjunto de grados que en la educación básica satisfacen los objetivos específicos definidos en el artículo 21 de la Ley 115 de 1994 para el denominado Ciclo de Primaria o en el artículo 22 de la misma Ley, para el denominado Ciclo de Secundaria.

3. El grado corresponde a la ejecución ordenada del plan de estudios durante un año lectivo, con el fin de lograr los objetivos propuestos en dicho plan.

Artículo 6º Organización de la educación preescolar. La educación preescolar de que trata el artículo 15 de la Ley 115 de 1994, se ofrece a los niños antes de iniciar la educación básica y está compuesta por tres grados, de los cuales los dos primeros grados constituyen una etapa previa a la escolarización obligatoria y el tercero es el grado obligatorio.

Parágrafo. La atención educativa al menor de seis años que prestan las familias, la comunidad, las instituciones oficiales y privadas, incluido el Instituto Colombiano de

Bienestar Familiar, será especialmente apoyada por la Nación y las entidades territoriales. El Ministerio de Educación Nacional organizará y reglamentará un servicio que proporcione elementos e instrumentos formativos y cree condiciones de coordinación entre quienes intervienen en este proceso educativo”.

• **CONPES 109:**

“La atención a la primera infancia en instituciones educativas en el país, ha correspondido principalmente hasta el momento a la educación preescolar, que tiene como propósito preparar al niño y a la niña para ingresar en el sistema educativo formal. La Ley General de Educación –ley 115 de 1994–define la educación preescolar como la “ofrecida al niño para su desarrollo en los aspectos biológico, cognoscitivo, psicomotriz, socioafectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas”42. En el 2006, la cobertura en preescolar, que corresponde a niños y niñas de 5 a 40 Instituto Nacional de Medicina Legal. Forensis 2005. 41 ICBF. Subdirección de Intervenciones Directas 42 República de Colombia, Ministerio de Educación Nacional. 1994. 19 y 6 años, los cuales son atendidos por las instituciones educativas, presenta una tasa de cobertura bruta del 86% en el grado de transición43. Por su parte, en lo que corresponde a la atención con algún componente educativo, dirigida a los niños y niñas menores de 5 años, que son atendidos, lo están en un 44% por los hogares comunitarios del ICBF44, según datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida del 2003”.

b) **Educación en Colombia:**

Es así que según en DANE, la tasa bruta de natalidad en Colombia fue de 14,4 lo cual significa que en el año 2018 nacieron en promedio 14,4 niños por cada mil (1.000) habitantes del país, tomando como numerador total de nacidos vivos en el año 2018, proveniente del registro de estadísticas vitales y como denominador la población censada, por lo cual se miden los nacimientos en un periodo en relación a la población total.

En este mismo sentido, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018 publicados, informando que a nivel nacional, la población total de personas censadas en edades entre cero (0) y cinco (5) años de edad es de 3.688,107 personas⁵, que

⁵ Respuesta Solicitud de Información al Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE – CNPV 2018

representan el 8,35% de la población censada residente en todo el país; así mismo, la cantidad de personas dentro de este rango de edad por departamentos es la siguiente:

Departamento.	Población de 0 a 5 años
Amazonas	8.560
Antioquia	418.514
Arauca	25.330
Atlántico	217.050
Bogotá D.C.	498.377
Bolívar	196.703
Boyacá	88.579
Caldas	59.963
Caquetá	38.023
Casanare	38.165
Cauca	116.311
Cesar	125.362
Chocó	61.789
Córdoba	151.875
Cundinamarca	223.338
Guainía	5.322
Guaviare	6.446
Huila	97.652
La Guajira	117.543
Magdalena	136.194
Meta	83.437
Nariño	106.700
Norte de Santander	121.151
Putumayo	27.033
Quindío	32.672
Risaralda	57.723
San Andrés y Providencia	4.136
Santander	163.929
Sucre	85.933
Tolima	96.419

Valle del Cauca	264327
Vaupés	4.136
Vichada	11.527
TOTAL	3.688.107

Frente a las cifras discriminadas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF, manifiesta que en la actualidad brinda atención a 1.707.886 niños y niñas dentro del rango de los cero (0) a los cinco (5) años de edad, para los cuales por departamentos corresponden las siguientes cifras:

REGIONAL	USUARIOS
Amazonas	4.502
Antioquia	190.668
Arauca	12.414
Atlántico	106.652
Bogotá	185.577
Bolívar	105.078
Boyacá	37.727
Caldas	32.090
Caquetá	16.189
Casanare	11.220
Cauca	70.637
Cesar	64.115
Chocó	53.201
Córdoba	87.865
Cundinamarca	52.361
Guainía	1.750
Guaviare	4.739
Huila	47.482
La Guajira	83.323
Magdalena	79.183
Meta	27.571
Nariño	67.994
Norte de Santander	48.605
Putumayo	14.362
Quindío	12.869
Risaralda	23.836
San Andrés	1.804

Santander	60.569
Sucre	53.508
Tolima	41.254
Valle del cauca	104.940
Vaupés	1.638
Vichada	2.163
TOTAL	1.707.886

De igual manera, el ICBF manifiesta que en los últimos cinco (5) años, por conceptos de educación inicial (niños de 0 a 5 años de edad), el Gobierno Nacional ha invertido las siguientes sumas de dinero:

REGIONAL	VIGENCIA				
	2015	2016	2017	2018	2019
Amazonas	9.149	10.581	12.968	10.063	5.351
Antioquia	97.050	105.346	144.030	330.057	181.899
Arauca	23.058	26.596	27.967	27.037	14.366
Atlántico	57.052	80.173	109.347	203.249	108.775
Bogotá	77.240	130.530	417.153	208.865	95.837
Bolívar	86.132	126.223	141.116	145.466	73.798
Boyacá	30.261	37.911	39.778	40.240	21.428
Caldas	74.324	76.096	82.789	76.099	38.353
Caquetá	27.917	30.002	34.336	33.074	17.653
Casanare	23.287	25.215	26.921	26.845	14.361
Cauca	87.469	96.193	107.757	105.123	54.552
Cesar	77.791	90.890	102.367	108.492	54.960
Chocó	65.509	75.258	88.022	95.472	53.821
Córdoba	105.546	119.824	128.045	124.404	63.183
Cundinamarca	67.167	82.320	96.347	93.704	46.473
Guainía	3.151	4.463	4.806	4.692	2.332
Guaviare	8.053	8.554	10.195	10.795	5.467
Huila	55.571	58.629	64.249	79.063	39.902
La Guajira	113.573	140.328	209.661	204.680	98.937
Magdalena	76.658	92.156	105.169	103.903	55.397
Meta	29.996	36.606	43.216	43.992	22.804
Nariño	82.989	82.544	87.666	89.236	49.432

6 Metas sociales y financieras Municipalizado Primera Infancia - servicio de educación inicial y comunitario - usuarios atendidos - corte junio de 2019 / Dirección de Planeación y Control de Gestión -ICBF.

Norte de Santander	49.692	59.059	63.391	62.445	33.886
Putumayo	24.448	30.982	33.025	31.566	17.131
Quindío	15.158	16.080	22.341	24.496	13.649
Risaralda	31.349	35.771	43.518	53.571	26.366
San Andrés	3.781	3.396	3.926	3.788	1.977
Santander	64.455	69.265	83.237	85.850	45.408
Sucre	49.919	49.008	55.281	58.525	29.224
Tolima	79.325	87.800	92.572	88.041	45.323
Valle del cauca	115.099	130.570	147.055	157.008	84.950
Vaupés	1.788	2.080	2.352	2.515	1.317
Vichada	2.619	3.367	4.396	3.996	1.818
TOTAL	1.716.577	2.023.614	2.634.995	2.736.351	1.420.128

Lo anterior, evidencia que en la actualidad se encuentran presupuestados rubros específicos para la población objeto de esta iniciativa legislativa, lo cual no daría lugar a un impacto fiscal adicional que genere conflicto en la aprobación de la misma.

Así las cosas, se debe tener en cuenta que la educación es un derecho fundamental, a la cual en estricto sentido deberían acceder todas las personas para que, de esta forma, se vean fortalecidas las competencias de las generaciones futuras. Por tal motivo, el Estado se encuentra en la obligación de velar por el cumplimiento de los estamentos constitucionales de una manera inclusiva y progresiva.

El país cuenta con un marco jurídico establecido específicamente en la materia por el Código de la infancia y la adolescencia, el cual enmarca los parámetros para la defensa y garantía de los derechos humanos de los niños, las niñas y los adolescentes. En este marco se reconoce por primera vez y de manera legal el derecho al desarrollo integral en la primera infancia y es así que posteriormente en el Plan Sectorial 2006-2010 del Ministerio de Educación Nacional, se incluyó el tema de la educación para la primera infancia, definiéndola como un asunto prioritario.

Desde entonces se ha venido avanzando en la construcción de una política educativa, que tenga como enfoque la integralidad. Dicho enfoque implica el trabajo intersectorial para

7 Metas sociales y financieras Municipalizado Primera Infancia – recursos obligados en servicio de educación inicial vigencias 2015, 2016, 2017, 2018 y junio de 2019 para el cual se tiene programado alrededor de 2.7 billones de pesos / Dirección de Planeación y Control de Gestión - ICBF.

garantizar el cumplimiento efectivo de los Derechos de los niños y las niñas, traducidos en cuidado, nutrición y educación para todos.

Acorde a lo anterior, la educación a los niños y niñas menores de cinco años se ha venido adelantando por medio de alianzas intersectoriales, como por ejemplo el convenio interadministrativo del Ministerio de Educación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF, buscando el fortalecimiento de los procesos educativos realizados en escenarios comunitarios, abriendo espacios en el sector urbano y realizando un esfuerzo especial en el sector rural donde no hay ningún tipo de atención para estos niños y niñas.

La primera infancia es el período propicio para potenciar las capacidades cognitivas, comunicativas y sociales. El desarrollo educativo en esta etapa influye en un mejor desempeño en las fases posteriores de la educación, en una disminución del fracaso escolar y, en consecuencia, en una reducción de la deserción académica. La concepción que hoy se tiene de la educación para niños y niñas antes de los seis años es concebida como preparación para la escuela (aprestamiento) y se caracteriza por prácticas escolares convencionales que privilegian actividades sedentarias, de repetición y de memoria⁸.

Al abrir pre-jardín y jardín en las escuelas del sector oficial no se estaría cumpliendo con el principio de la integralidad en la atención, que dictamina el Código de la Infancia y la Adolescencia, ni se garantizaría una atención que asegure los derechos de los niños y niñas, dado que se hace necesario reconocer que los menores de cinco años requieren propuestas de atención que satisfagan sus necesidades y respeten sus ritmos (de sueño, de alimentación y de juego). Esto preferiblemente involucra entornos mucho más flexibles que los que ofrece una escuela tradicional e involucra personas especializadas para la atención de esta población.

Por consecuencia, se hace necesaria esta modificación constitucional para así, ratificar la educación como uno de los pilares fundamentales en el desarrollo de las calidades humanas y académicas de la ciudadanía colombiana, reflejando así posteriormente un alto nivel académico, social y cultural, a nivel nacional e internacional, que progresivamente contribuya con el desarrollo socio-económico del país.

Lo anterior, tomando como referencia el pronunciamiento de la Organización de las Naciones Unidas –ONU en su objetivo 4 sobre el desarrollo sostenible, en el cual establece que se debe garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover

⁸ <https://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/articulo-177827.html>

oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, toda vez que la educación es la base para mejorar nuestra vida y el desarrollo sostenible. Además de mejorar la calidad de vida de las personas, el acceso a la educación inclusiva y equitativa puede ayudar a abastecer a la población local con las herramientas necesarias para desarrollar soluciones innovadoras a los problemas más grandes del mundo.⁹

c) Panorama De Cero a Siempre:

De Cero a Siempre es la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, que busca anar los esfuerzos de los sectores público y privado, de las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional en favor de la Primera Infancia de Colombia.

La Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia busca potencializar la Política De Cero a Siempre, que reúne políticas, programas, proyectos, acciones y servicios dirigidos a la primera infancia, con el fin prestar una verdadera atención integral que haga efectivo el ejercicio de los derechos de los niños y las niñas entre cero y cinco años de edad.

Los derechos de las niñas y los niños en primera infancia son impostergables; la familia, la sociedad y el estado están en la obligación de garantizar la protección, la salud, la nutrición y la educación inicial desde el momento de la gestación hasta los cinco años.

En la actualidad 1.374.423 de niños y niñas menores de cinco años cuentan con educación inicial en el marco de la atención integral. A 2022 la meta es de 2'000.000 niños y niñas.

La Estrategia De Cero a Siempre fue aprobada como Ley de la República y sancionada el 2 de agosto de 2016. En consecuencia, la atención integral a la primera infancia deberá ser implementada en todo el País, logrando avanzar en condiciones reales en favor del desarrollo integral de niñas y niños¹⁰.

d) La educación en América Latina:

Inicialmente, es de suma importancia destacar la conformación del derecho a la educación dentro de los distintos Estados en su estructura interna, para así poder comprender de una manera global la composición de este derecho fundamental.

⁹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>

¹⁰ <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/QuienesSomos.aspx>

● México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo tercero establece que toda persona tiene derecho a recibir la trayectorias completa desde la educación preescolar hasta la educación media superior y en su artículo 32 contempla las obligaciones de los mexicanos entre las cuales está la obligación de que sus hijos concurran a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹

"Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley".

● Venezuela

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 103 establece que todas las personas tienen derecho a una educación integral y que la educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela¹²

"Artículo 103. Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que

¹¹ <http://www.diputados.gob.mx/levesBiblio/htm/1.htm>

¹² https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf

las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. La educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado".

● Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 28 garantiza el acceso universal a la educación y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato.

Constitución de la República del Ecuador¹³

"Art. 28.- La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente.

Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones.

El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada.

La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive".

● Salvador

La Constitución de la Republica de el Salvador en su artículo 56 que todos los habitantes de la republica tienen el derecho y el deber de recibir educación parvulario y básica

Constitución de la Republica de el Salvador¹⁴

"Art. 56.- Todos los habitantes de la República tienen el derecho y el deber de recibir educación parvularia y básica que los capacite para desempeñarse como ciudadanos útiles. El Estado promoverá la formación de centros de educación

¹³ <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec030es.pdf>

¹⁴ http://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_la_republica_del_salvador_1983.pdf

especial. La educación parvularia, básica y especial será gratuita cuando la imparta el Estado".

• Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 74 establece que la educación será obligatoria en el nivel inicial, preprimaria, primaria y básica.

Constitución Política de la República de Guatemala¹⁵.

"Artículo 74.- Educación obligatoria. Los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, dentro de los límites de edad que fije la ley".

• Perú

La Constitución Política del Perú, en el artículo 17 establece la obligatoriedad de la educación inicial, primaria y secundaria, en las instituciones del estado la cual será gratuita

Constitución Política del Perú¹⁶

"Artículo 17 Obligatoriedad de la educación inicial, primaria y secundaria

La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación.

Con el fin de garantizar la mayor pluralidad de la oferta educativa, y en favor de quienes no puedan sufragar su educación, la ley fija el modo de subvencionar la educación privada en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa.

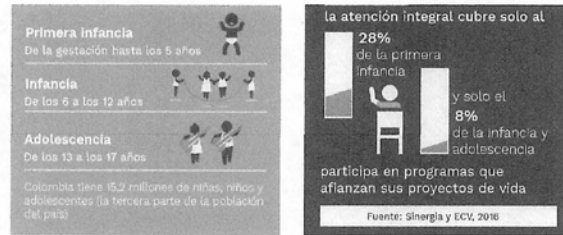
¹⁵ https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf
¹⁶ https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf

El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera.

El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional".

e) Primera infancia en el plan nacional de desarrollo:

La primera infancia, a su vez fue incluida dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"; hace parte específicamente del Pacto por la Equidad, el cual cuenta con un presupuesto de ejecución de 510,1 Billones de pesos, de los cuales para el plan "primero los niños y las niñas" cuenta con 31, 2 billones de pesos¹⁷.



Por consecuencia, el Gobierno Nacional busca ampliar la atención integral (educación, nutrición, atención en salud, formación de familias y protección) desde la primera infancia hasta la adolescencia, afianzando las capacidades de las familias, identificados como los entornos más directos para el desarrollo y bienestar de la niñez; y de igual forma

¹⁷ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>

fortaleciendo el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), para optimizar la implementación de la política pública.

Así las cosas, la meta para el periodo comprendido en este Plan Nacional de Desarrollo, es llegar a dos (2) millones de niños y niñas con educación inicial en el marco de la atención integral, lo cual representaría un aumento de la cobertura en un sesenta y siete por ciento (67%) frente a la línea base.

De los Honorables Congresistas

JAIRO HUMBERTO CRISTO CARRERA
Representante a la Cámara
Departamento del Norte de Santander
Partido Cambio Radical

OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca
Coalición Cambio Radical y Mira

JAIRO RODRIGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta
Partido Cambio Radical

Victor Andres Tovar Trujillo
Representante Cámara Huila
Cambio Radical.

GERMAN ROGELIO ROZO ANIS
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca
Partido Liberal

JORGE MENDEZ HERNANDEZ
Representante a la Cámara
Dpto. de San Andrés Boga, Ciénaga y Providencia
Partido Cambio Radical

MODESTO ENRIQUE AGUILERA
Representante a la Cámara
Departamento de Atlántico
Partido Cambio Radical

Política de Colombia.
JULIO CESAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara
Departamento del Huila
Partido Cambio Radical

BEATRIZ LORENA RÍOS CUELLAR
Senadora de la República
Coalición Mira, Colombia justa libres

GERSELUIS PEREZ
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico
Partido Cambio Radical

Lina María Gambo
Representante Arauca
P. Cambio Radical

KELYN JOHANA GONZALEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Magdalena
Partido Liberal

CAROLINA ARBELÁEZ
Representante a la Cámara
Bogotá
Partido Cambio Radical

DAVID LUNA
Senador de la República
Partido Cambio Radical

Bely Jais Arango
REPRESENTANTE CAMARA
ATLANTICO
CAMBIO RADICAL.

CONTENIDO

Gaceta número 855 - -Martes, 26 de julio de 2022
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de acto legislativo número 002 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el Cannabis de uso adulto.	1
Proyecto de acto legislativo número 003 de 2022 Cámara, por el cual se modifican los artículos 79 y 95 de la Constitución Política de Colombia.....	18
Proyecto de acto legislativo número 004 de 2022 Cámara, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.....	26
Proyecto de acto legislativo número 005 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 81 de la Constitución Política de Colombia.....	33
Proyecto de acto legislativo número 019 de 2022 Cámara, por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre.....	49
Proyecto de acto legislativo número 027 de 2022 Cámara por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.....	53