



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° 1028

Bogotá, D. C., lunes, 5 de septiembre de 2022

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 001 DE 2022 SENADO

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

Bogotá D.C, 5 de Septiembre de 2022

Doctor
Fabio Raúl Amín Saleme
Presidente de la Comisión Primera
Senado de la República

Ref: Informe de ponencia Proyecto Acto Legislativo No. 001 de 2022 Senado. "Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia"

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera, mediante el Acta MD-03, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de la referencia.

Cordialmente,


ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República
Ponente Único

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional
Bancada de la U

Autor: HH.SS: Alfredo Deluque Zuleta, Norma Hurtado Sanchez, Berner Zambrano Erazo, Juan Felipe Lemos Uribe, Julio Elias Chagui Florez. – HH.RR: Julian David Lopez Tenorio, Ana Paola Garcia Soto, Victor Manuel Salcedo Guerrero, Milena Jaraba Diaz, Alvaro Mauricio Londoño, Astrid Sanchez Montes de Oca y otras firmas.

Proyecto Original: Gaceta N° 877/2022

OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de Ley que se pone a consideración del Honorable Congreso de la República tiene por objeto establecer la obligación del Estado de dirigir sus políticas hacia el aseguramiento del derecho a la alimentación, a 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.

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

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

adicionalmente, se pretende dar cumplimiento a obligaciones internacionales que el Estado colombiano ha adquirido y que se encuentran en completa consonancia con lo consagrado en el ordenamiento interno en virtud de lo establecido en diversas disposiciones constitucionales y en particular con lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política de 1991.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

La Senadora Maritza Martínez Aristizábal como congresista del Partido de la U, presentó esta iniciativa en cuatro ocasiones: proyecto de acto legislativo 36/19, el 13/19, el 01/20, y el 11/21. Este último, logró tener cuatro debates de los ocho necesarios que se necesitan para que se aprueben este tipo de propuestas legislativas, que buscan modificar artículos de la Constitución Política de Colombia. En dichos proyectos de acto Legislativo, se mantuvo al igual que el presente, el mismo espíritu: establecer constitucionalmente, que el Estado garantice el derecho a la alimentación adecuada y a estar protegido contra el hambre y la desnutrición, promoviendo además, condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.

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

Sin embargo, hoy más que antes, dados los desafíos que plantea la actual coyuntura derivada de la Emergencia Económica, Social y Ecológica producto de la pandemia del COVID-19, la presente iniciativa cobra una especial relevancia, toda vez que se hace necesario contar con disposiciones jurídicas que permitan al

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.

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

Además, los precios de los alimentos han aumentado de manera exponencial en gran medida a los elevados precios de los insumos que, combinados con los altos costos del transporte y las interrupciones del comercio provocadas por la guerra en Ucrania, están aumentando el costo de las importaciones, impactando más fuertemente a los países pobres y en desarrollo, que son los que más dependen de las importaciones de alimentos. (Banco Mundial 2022). De hecho, para corte del 19 de mayo de 2022, el índice de precios agrícolas aumentó en un 42 % respecto a enero de 2021. Los precios del maíz y el trigo son un 55 % y un 91 % más altos, respectivamente, que los de enero de 2021, y los precios del arroz son un 12 % más bajos. Esto, genera procesos inflacionarios de los precios internos, así por ejemplo, entre enero de 2022 y abril de 2022, el 92,9 % de los países de ingreso bajo, el 84,2 % de los países de ingreso mediano bajo y el 78 % de los países de ingreso mediano alto han registrado niveles de inflación superiores al 5 %, y muchos experimentaron una inflación de dos dígitos. (Banco Mundial 2022).

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

Gobierno Nacional reconocer la importancia debida a la garantía de la Seguridad Alimentaria para la población, al tiempo que a través de la consagración constitucional de esta prerrogativa fundamental se otorgan herramientas que le permiten a la ciudadanía ser veedora y exigir el cumplimiento progresivo de la garantía de uno de los derechos más básicos y esenciales: el poder alimentarse dignamente.

Según el Banco Mundial, en el mundo los niveles de hambre siguen siendo alarmantemente altos. En 2021, sobrepasaron todos los registros anteriores según la edición de 2022 del Informe mundial sobre las crisis alimentarias. En esta publicación se señala que cerca de 193 millones de personas sufren inseguridad alimentaria grave, o sea aproximadamente 40 millones más que en 2020 cuando se registró el anterior récord. Los conflictos y la inseguridad se identifican como los principales factores que impulsan el aumento de la inseguridad alimentaria. De hecho, en el mencionado informe sobre el estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo (2020) realizado por FAO, IFAD, Unicef, el Programa Mundial de Alimentos y la Organización Mundial de la Salud, el 8,9% del total de la población global (690 millones de personas) padece hambre, y alrededor del 25,6% del total de la población global (2000 millones de personas, aproximadamente) se encuentran en condiciones de inseguridad alimentaria severa o moderada. Estas cifras – que demuestran una tendencia creciente desde el año 2014 – indican que el mundo, previo a la pandemia, no se encaminaba a cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 2: Hambre cero a 2030, esto debido a factores como (1) conflictos y violencia; (2) condiciones climáticas adversas producto del calentamiento global y; (3) la desaceleración económica, las cuales afectaban especialmente a África, Asia y América Latina. Así pues, de continuar con la tendencia evidenciada en los años anteriores, de acuerdo con el informe, el mundo podría encontrarse en una situación peor a la del punto de partida del ODS 2, ya que mientras que en 2015 alrededor de 795 millones de personas pasaban hambre, en 2030 esta cifra puede llegar a los 840 millones.

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

subsistir y alimentarse, así como por el fuerte alza en los precios de la canasta básica – por lo que es necesario actuar de manera proactiva y contar con los mecanismos que permitan al país establecer una política pública coherente para responder y garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía.

COMENTARIOS DEL PONENTE

Situación Actual.

De acuerdo con la más reciente encuesta de Pulso Social (DANE, 25 de febrero de 2021), es crítica la situación de los hogares en materia económica y de seguridad alimentaria a casi un año del inicio del Aislamiento Preventivo Obligatorio como consecuencia de la pandemia del COVID-19. Así las cosas, para abril de 2022 – indica el DANE – en promedio el 40,2% de los hogares, comparando su situación económica actual con la de hace un año, en este momento califica que tiene una menor posibilidad de comprar alimentos, ropa, zapatos y artículos de primera necesidad. Esta situación resulta ligeramente mayor (3 puntos porcentuales por encima de la media) para aquellas familias conformadas por cuatro o más integrantes. De hecho, en abril de 2022, comparando la situación económica actual con la de hace un año, el 62,3% de los y las jefes de hogar no tienen en este momento mayores posibilidades de comprar ropa, zapatos, alimentos, etc., y el 77,4% no tiene actualmente para ahorrar alguna parte de sus ingresos.

Situación en materia de seguridad alimentaria.

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

Antes del inicio del Aislamiento Preventivo Obligatorio, 9 de cada 10 hogares en Colombia (el 90, 1%) consumía como mínimo tres comidas diarias. A diez meses del establecimiento de dicha medida, se tiene que dicha proporción se redujo a poco menos de 7 de cada 10 hogares (el 68,6%), lo que representa una caída de 21,5 puntos porcentuales de hogares en situación de inseguridad alimentaria.

<p>Para 2021, vale la pena anotar que 12 de las 23 ciudades objeto de análisis por parte del DANE se encuentran por debajo de la media nacional. Dentro de estas se destacan por presentar una notoria disminución en el número de comidas diarias gran parte de las capitales de la región Caribe, que se encuentran en los niveles más críticos, así: (1) Cartagena (que pasó de un 71,5% de hogares con tres comidas diarias a un 33,5%); (2) Barranquilla (que pasó de un 89,5% de hogares con tres comidas diarias a un 45,3%); (3) Santa Marta (que pasó de un 99,7% de hogares con tres comidas diarias a un 48,4%); (4) Sincelejo (que pasó de un 91,9% de hogares con tres comidas diarias a un 51,3%); (5) Montería (que pasó de un 67,6% de hogares con tres comidas diarias a un 54,4%); y por fuera de dicha región las tres principales ciudades que han visto un deterioro en el porcentaje de hogares en situación de seguridad alimentaria son: (6) Pasto (que pasó de un 79,1% de hogares con tres comidas diarias a un 57,1%); (8) Villavicencio (que pasó de un 85,1% de hogares con tres comidas diarias a un 61,8%) y (9) Bogotá (que pasó de un 85,5% de hogares con tres comidas diarias a un 62,9%).</p> <p>La tendencia continúa.</p> <p>A pesar de que han existido diversas estrategias tendientes a mitigar la grave crisis económica que enfrentan la mayoría de los hogares colombianos, en materia de acceso a alimentos suficientes por parte de los hogares queda un enorme camino por recorrer. Entre los resultados de la encuesta del DANE en cuanto a seguridad alimentaria, se evidenció que durante e incluso luego de la pandemia, son cada vez menos los hogares que pueden acceder a las 3 comidas diarias. Así, se estableció que en marzo de 2022, 12.695.931 personas comieron dos veces al día, mientras 722.533 tuvieron 1 sola comida.</p> <p>Por su parte, 38.191.011 personas en el país, es decir, el 74% de la población total logró acceder 3 comidas al día, mostrando un leve aumento en comparación del mes de febrero de este mismo año, en donde el porcentaje rondaba el 70%. Esta cifra es bien preocupante, en cuanto refleja la difícil situación de los colombianos, quienes antes de la pandemia, para marzo 2019, 93,4% de ellos, accedían a 3 comidas al día.</p> <p>Situación antes de la Pandemia.</p> <p>El panorama anteriormente esbozado se ha agravado. Sin embargo, no pueden dejarse de lado las cifras que nos brindaba la más reciente Encuesta de Situación</p>	<p>Nutricional (ENSIN 2015), previa a la pandemia, cuyos resultados eran francamente preocupantes: En Colombia, previo a la pandemia, el 54,2% de los hogares se encuentran en situación de inseguridad alimentaria (ISAH)¹ (39,1% en inseguridad alimentaria leve, 13,8% moderada y 8,5% severa).</p> <p>Esta información se puede desagregar en diferentes variables, a saber: (1) Género: de los hogares que se encuentran en esta situación, se tiene que el 57% tienen una jefatura femenina y un 52% tienen a un hombre en cabeza del hogar; (2) Pertenencia étnica: 77% de los hogares indígenas se encuentran en inseguridad alimentaria. Esta condición se replica para el 68,9% de los hogares afrodescendientes y para el reseñado 54,2% de los hogares que se consideran sin pertenencia étnica; (3) Regiones: La inseguridad alimentaria de los hogares en las regiones se reporta de la siguiente forma: 65% del total de los hogares de la región atlántica; 64% de la región de la Orinoquia y la Amazonia; 57,4% de la Pacífica; 52% de la Oriental; 50,2% en Bogotá y 49,3% en la Central; (4) Índice de riqueza: 71,2% de los hogares con ingresos más bajos se encuentran en situación de inseguridad alimentaria; esta situación se replica para el 62,7% de quienes reportan índice de riqueza bajo; 49,3% de quienes reportan índice de riqueza medio y 33% de quienes reportan ingresos altos.</p> <p>En lo que respecta a la situación de la infancia y la niñez, la ENSIN 2015 resalta que La desnutrición crónica (que mide el retraso en la talla para la edad) se situó en un 10,8% y la desnutrición aguda en menores de 5 años se ubicó en 2,3%, muy por encima del 0,9% evidenciado en la ENSIN 2010.</p> <p>Ahora bien, la anterior situación se contrasta con el más reciente informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sobre seguridad alimentaria y nutrición². De acuerdo con esta organización internacional, el 6,5% de los colombianos están en condición de hambre, ubicando al país en un lugar vergonzoso, por encima de la media regional, situado en un 6,1%. En cuanto a desnutrición global, que marca el peso para la edad, se tiene que ésta afecta a 3,7% de los menores del país.</p> <p>En lo que respecta a los menores de 5 a 12 años se tiene que Siete de cada 100 menores en edad escolar presentan desnutrición crónica. Situación que es más grave para los menores indígenas, donde 30 de cada 100 menores presentan este</p> <p>² FAO. Informe del Estado Mundial de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (2018)</p>
<p>problema, mientras que esta situación se extiende a 11 de cada 100 niños de los hogares más pobres del país.</p> <p style="text-align: center;">EXPOSICION DE MOTIVOS</p> <p>Marco jurídico internacional que soporta la medida.</p> <p>(a) Referencia al Sistema Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Humano a la Alimentación</p> <p>Los Derechos Humanos se constituyen como aquellas prerrogativas que resultan ser inherentes al ser humano en tanto miembro perteneciente a la especie. El goce de los mismos debe garantizarse y protegerse sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición³. De esta forma, todo ser humano es titular y debe gozar de estos derechos en igualdad y sin discriminación⁴. Estos derechos son universales⁵ e inalienables⁶. Así mismo, se consideran en todo caso</p> <p>³ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). <i>Sus Derechos Humanos</i>. 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</p> <p>⁴ Así lo dispone el Artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece que "todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos"</p> <p>⁵ 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.</p> <p>⁶ La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define el criterio de inalienabilidad en el sentido de que "Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales." En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). <i>Sus Derechos Humanos</i>. 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</p>	<p>interrelacionados, interdependientes e indivisibles⁷. Ahora, pese a estar contemplados en la denominada Carta Internacional de los Derechos Humanos⁸, compuesta por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y por los sucesivos Pactos a los que se hará referencia a continuación, doctrinalmente, los Derechos Humanos se han categorizado en tres grupos, a saber: Derechos Civiles y Políticos o de primera generación, los cuales se encuentran contenidos tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, de manera general, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Derechos Económicos, Sociales y Culturales o de segunda generación, los cuales se encuentran consagrados ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, <i>grosso modo</i>, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; y Derechos Colectivos o de tercera generación⁹. Al respecto, es menester resaltar nuevamente la interdependencia y unidad de los Derechos Humanos¹⁰, la cual cobra especial importancia, de</p> <p>⁷ En lo referente a la interrelación, interdependencia e indivisibilidad, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define dichos criterios en el sentido de que "Todos los derechos humanos, sean 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, Pár. 5; Ver también: Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Pár. 5</p> <p>⁸ En: ASBJØRN EIDE et al. (Eds.), <i>Economic, Social and Cultural Rights</i>, 2ª Edición, La Haya, Kluwer Law International, 2011. Pág. 9</p> <p>⁹ Dentro de los cuales se encuentran el derecho al medio ambiente, al desarrollo, a la paz, a la autodeterminación de los pueblos y al patrimonio común de la humanidad. Los mismos se encuentran orientados, en cierta forma, a la protección de aquellos intereses que resultan fundamentales para la humanidad como un todo. En: MARIA EUGENIA RODRIGUEZ PALOP, <i>La nueva generación de Derechos Humanos. Origen y Justificación</i>. Madrid. Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas" Universidad Carlos III de Madrid. Editorial Dykinson, 2010.</p> <p>¹⁰ Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que: "Los derechos humanos forman una unidad, pues son interdependientes, integrales y universales, de suerte que no es admisible que se desconozcan unos derechos so pretexto de salvaguardar otros. Esta interdependencia y unidad de los derechos humanos tiene como fundamento la idea de que para proteger verdaderamente la dignidad humana es necesario que la persona no 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</p>

<p>conformidad con la Corte Constitucional, en el marco de un Estado Social de Derecho, fórmula acogida por la Constitución Política de 1991¹¹.</p> <p>Del mismo modo, es preciso anotar que los Derechos Humanos representan los valores universales y constituyen imperativos éticos destinados a salvaguardar la dignidad de cada ser humano mediante el establecimiento de normas, lineamientos y procedimientos tendientes al aseguramiento y garantía de la precitada finalidad¹².</p> <p>Al respecto, es menester resaltar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone a los Estados obligaciones positivas y negativas, entendidas en</p> <hr/> <p><i>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.</i> Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero</p> <p>¹¹ Al respecto, la Corte Constitucional ha dispuesto que: "La Constitución acoge la fórmula del Estado social de derecho, la cual implica que las autoridades buscan no sólo garantizar a la persona esferas libres de interferencia ajena, sino que es su deber también asegurarles condiciones materiales mínimas de existencia, por lo cual el Estado debe realizar progresivamente los llamados derechos económicos, sociales y culturales. El Estado tiene frente a los particulares no sólo deberes de abstención sino que debe igualmente realizar prestaciones positivas, sobre todo en materia social, a fin de asegurar las condiciones materiales mínimas, sin las cuales no es posible vivir una vida digna. Existe entonces una íntima relación entre la consagración del Estado social de derecho, el reconocimiento de la dignidad humana, y la incorporación de los llamados derechos de segunda generación." Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero</p> <p>¹² WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT. <i>Chapter 4: The Right to adequate food in Human Rights Instruments; Legal Norms and Interpretations.</i> En: WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT, <i>Food and Human Rights in Development Volume I, Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics.</i>, Editorial Intersentia, Amberes/Oxford, 2005. Pág. 100</p>	<p>todo caso como obligaciones destinadas al respeto¹³, protección¹⁴ y realización¹⁵ de los mismos. Es precisamente en atención a los precitados deberes, de los cuales el Estado colombiano es titular, que se garantiza el Derecho Humano a la alimentación adecuada.</p> <p>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</p> <hr/> <p>¹³ En lo referente a la obligación de respeto, "(...) significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos". En: La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define el criterio de inalienabilidad en el sentido de que "Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales." En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). <i>Sus Derechos Humanos</i>. 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.</p> <p>¹⁴ En lo referente a la obligación de protección, ésta exige que "(...) los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos". En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). <i>Sus Derechos Humanos</i>. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx. En el mismo sentido, ver: Artículo 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículos 1.1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.</p> <p>¹⁵ En lo referente a la obligación de realización, ésta se refiera 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). <i>Sus Derechos Humanos</i>. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx. En el mismo sentido, ver: Artículo 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículos 1.1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.</p>
<p>consideren más apropiadas, de conformidad con sus contextos y realidades internas, con el propósito de lograr la efectiva realización de los Derechos contemplados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y de los sucesivos instrumentos de carácter regional que consagran disposiciones similares¹⁶.</p> <p>(b) El Derecho Humano a la Alimentación como Derecho Económico, Social y Cultural (DESC).</p> <p>Respecto al derecho humano a la alimentación, que puede calificarse como el núcleo duro del presente proyecto de Ley, es pertinente resaltar que el mismo se ha considerado como parte de los denominados Derechos Económicos Sociales y Culturales y, en adición a lo anterior, ha sido aceptado universalmente. Así, éste se encuentra contemplado en diversos instrumentos y doctrina de Derecho Internacional relacionados con los Derechos Humanos, entre estos:</p> <p>A. El Artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1948¹⁷</p> <hr/> <p>¹⁶ Al respecto ver: Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Artículo 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.</p> <p>¹⁷ "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad." (Se resalta)</p>	<p>B. El Artículo 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966¹⁸ en conjunto con la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas¹⁹.</p> <p>C. El Artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño²⁰</p> <hr/> <p>¹⁸ "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. (...) 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para: (...) a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; (...) b) Asegurar 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)</p> <p>¹⁹ Respecto a la Observación General, es preciso resaltar que la misma se constituye como una interpretación experta y autorizada respecto del contenido de los instrumentos de Derecho Internacional que contienen disposiciones relativas a los Derechos Humanos. La misma fue emitida por el órgano de supervisión del Tratado en cuestión, cuya competencia se irroga gracias a las disposiciones contenidas en el mismo. En: WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT, <i>Food and Human Rights in Development Volume I, Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics.</i>, 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.</p> <p>²⁰ "1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios. (...) 2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez; b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de la salud; c) Combatir las enfermedades y la mal nutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres; e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios</p>

<p>D. El Artículo 12.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²¹.</p> <p>E. El literal f del Artículo 25, en el contexto del derecho a la salud, y el literal l del artículo 28 en el contexto del derecho a un nivel de vida adecuado y a la protección social, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²².</p> <p>F. El Artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador – de 1988²³</p> <p>G. Los literales c, y d del Artículo 14.2 de la Carta Africana sobre los Derecho y Bienestar del Niño, en conexidad con el derecho a la salud y a los servicios de salud.</p> <p>H. El Artículo 14 y 15 del Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África.</p> <hr/> <p><i>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."</i></p> <p>²¹ "2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia."</p> <p>²² 25. f "Impedirán que se nieguen, de manera discriminatoria, servicios de salud o de atención de la salud o alimentos sólidos o líquidos por motivos de discapacidad."; 28.1 "Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad."</p> <p>²³ "1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. (...)2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia."</p>	<p>I. Jurisprudencialmente, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha interpretado que el derecho a la alimentación se encuentra enunciado implícitamente en la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, esto último a través de la conexidad que existe con los derechos a la vida, a la salud y al desarrollo económico, social y cultural²⁴.</p> <p>En adición a lo anterior, el mismo ha sido mencionado, complementado, reconocido y/o desarrollado en diferentes instrumentos de <i>soft-law</i> de derecho internacional, como lo son, entre otros:</p> <p>A. La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974.</p> <p>B. La Declaración Mundial sobre la Nutrición de 1992.</p> <p>C. La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1966.</p> <p>D. La Resolución 2004/19 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.</p> <p>E. El Folleto Informativo No. 34 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO respecto al Derecho a la Alimentación Adecuada.</p> <p>F. El Informe de fecha 11 de agosto de 2010 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, en donde se señala que <i>"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"</i>.</p> <p>En lo referente a su contenido y alcance, es preciso atender a las disposiciones contempladas en la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Así pues, dicho Comité de expertos ha resaltado que el Derecho Humano a la alimentación adecuada se encuentra intrínsecamente relacionado con la dignidad humana y resulta ser un presupuesto indispensable para el goce efectivo de cualquier otro Derecho. De la</p> <hr/> <p>²⁴ Ver: Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Caso "The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria", comunicación No. 155/96, párr. 64</p>
<p>misma forma, ha establecido que existe una conexidad entre el mismo y con los postulados inherentes a la justicia social, en tanto requiere la adopción de políticas de índole económico, social y ambiental adecuadas que permitan su garantía y, de paso, implementar políticas públicas tendientes a la erradicación de la pobreza y la efectiva realización de otros derechos.</p> <p>En lo referente al contenido sustancial del mentado derecho, el mismo ha sido entendido por parte del Comité como:</p> <p><i>"El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole."</i>²⁵</p> <p>De la misma manera, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la alimentación ha contribuido a la definición sustantiva de dicho derecho, estableciendo que el mismo consiste en:</p> <p><i>"El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias,</i></p> <hr/> <p>²⁵ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. <i>Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales</i>. Observación General 12. 20º Período de Sesiones. 1999</p>	<p><i>satisfactoria y digna."</i>²⁶</p> <p>Al respecto, surgen ciertos conceptos que resultan destacables con respecto al derecho a la alimentación, a saber: disponibilidad, accesibilidad y adecuación.</p> <p>Por disponible, debe entenderse que el alimento pueda ser obtenido ya a través de la producción de alimentos, el cultivo de la tierra y/o la ganadería, la caza o la recolección, y que también se encuentre disponible para su venta y acceso en mercados y comercio. Este concepto ha sido en parte desarrollado en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012 – 2019 (PNSAN), en donde se entiende por disponible como <i>"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)."</i></p> <p>Del mismo modo, el alimento debe ser accesible, ya en el plano económico como en el plano físico. En cuanto a la accesibilidad económica, dicho aspecto hace referencia a que debe garantizarse que las personas se encuentren en condiciones adecuadas de permitirse la adquisición de los alimentos sin perjuicio de otras erogaciones que resulten necesarias para atender necesidades básicas. En cuanto a la accesibilidad física, dicho criterio hace referencia a que los alimentos deben ser accesibles de manera universal y prestando especial atención a aquellas comunidades y ciudadanos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Al respecto, el PNSAN 2012 – 2019 ha dispuesto que debe entenderse por acceso como <i>"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."</i></p> <hr/> <p>²⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <i>Folleto Informativo No. 27</i>.</p>

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

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

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

víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.”²⁷ (se resalta)

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

En lo que respecta a la exigibilidad del derecho, en los términos que se plantean en el articulado, se ha reconocido que los medios para garantizar el mentado derecho variarán de manera inevitable y considerable de un Estado Parte a otro. En virtud de lo anterior, existe una libertad de aproximación y enfoques al momento de formular políticas públicas que estén destinadas a cumplir con las obligaciones que se encuentran contempladas en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁸, cuya realización en sí (salvo en aquellos casos en los cuales se vean involucrados Niños, Niñas y Adolescentes) se debe materializar de manera progresiva, conforme a la disponibilidad presupuestal de los Estados.

En ese sentido, resulta necesario traer a colación lo dispuesto por el economista y premio Nobel de economía Amartya Sen en su escrito *“The right not to be hungry”* (1982) quien plantea la existencia de una nueva categoría de derechos que denomina “metaderechos”. En ese sentido, Sen plantea que *“un metaderecho a algo x puede ser definido como el derecho a tener políticas p(x) que persigan genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho a x”²⁹* Con el propósito de ejemplificar su afirmación, el autor plantea un ejemplo de la Constitución de la India en donde claramente se esboza una redacción *“suficientemente cuidadosa para evitar aseverar que tal derecho existe de antemano* (pese a que es deseable su existencia y puede argumentarse desde el ámbito de la conexión con Derechos Fundamentales de corte no prestacional), *al decir que tan solo las políticas deben*

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

²⁸ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 12. 20º Período de Sesiones. 1999. Pág. 21

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

ser dirigidas a hacer posible tener medios adecuados para la realización del fin”³⁰

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

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 si políticas que rápidamente conducirán a tal liberación.”³¹* Tomando en consideración el anterior panorama, se cree que establecer el metaderecho a ser liberado del hambre es el derecho no a la provisión y prestación permanente de los alimentos, sino a la acción, a exigirle al Estado que despliegue una serie de medidas y políticas públicas serias a través de las cuales se materialice el derecho-objetivo de contar con una población libre del flagelo del hambre.

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

(d) El derecho a estar protegido contra el hambre y la desnutrición en el derecho comparado.

Son varios los Estados los que, a pesar de haber ratificado y adoptado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales los que han consagrado explícitamente en sus constituciones el reconocimiento del derecho a estar protegido contra el hambre y la desnutrición, así³²:

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

³² Información obtenida de: Constitute Project.

País	Texto constitucional
Bolivia	Artículo 16: 1. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación. (...) El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población.
Cuba	Artículo 77. Todas las personas tienen derecho a la alimentación sana y adecuada. El Estado crea las condiciones para fortalecer la seguridad alimentaria de toda la población.
Ecuador	Artículo 3. Son deberes primordiales del Estado: (...) 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. Artículo 32. La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. Artículo 66. Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.
Haití	Artículo 22. El Estado reconoce el derecho de todo ciudadano a una vivienda digna, a la educación, a la alimentación y a la seguridad social.
República Islámica de Irán	Principio 3. Para alcanzar los objetivos mencionados en el principio segundo, el Gobierno de la República Islámica tiene la responsabilidad de poner en funcionamiento todos los medios a su alcance para conseguir los siguientes fines: (...) 12. Cimentar una economía sana y equitativa, de acuerdo con los principios islámicos, para crear bienestar, erradicar la pobreza y eliminar todo tipo de miseria en los campos de la alimentación, de la vivienda, del trabajo, de la salud y generalizar la aseguración. Principio 43. Al objeto de garantizar la independencia económica

<table border="1"> <tr> <td></td> <td>de la sociedad, erradicar la pobreza y la miseria y satisfacer las necesidades humanas en el curso de su crecimiento salvaguardando su libertad, la economía de la República Islámica de Irán se basará en los siguientes principios: (...) 1. Garantizar las necesidades básicas para todos: vivienda, alimentación, vestido, servicios sanitarios, medicamentos, educación, enseñanza, así como los medios necesarios para constituir la familia.</td> </tr> <tr> <td>Kenia</td> <td>Artículo 43. 1. Todas las personas tienen derecho: (...) c. A no padecer hambre y a tener alimentos adecuados de aceptable calidad.</td> </tr> <tr> <td>México</td> <td>Artículo 4. Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. (...) En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.</td> </tr> <tr> <td>Nicaragua</td> <td>Es derecho de los nicaragüenses estar protegidos contra el hambre. El Estado promoverá programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y una distribución equitativa de los mismos.</td> </tr> <tr> <td>Nigeria</td> <td>2. El Estado dirigirá su política con el fin de garantizar: (...) d. que se le proporcionen a todos los ciudadanos un alojamiento adecuado y suficiente, alimentación adecuada y suficiente, un salario mínimo nacional razonables, cuidados y pensiones para la tercera edad; prestaciones en caso de desempleo y enfermedad, y asistencia social para los incapacitados.</td> </tr> <tr> <td>Panamá</td> <td>En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades, integrando las funciones de prevención, curación y rehabilitación: (...) 1. Desarrollar una política nacional de alimentación y nutrición que asegure un óptimo estado nutricional para toda la población, al promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados.</td> </tr> <tr> <td>Paraguay</td> <td>Artículo 57. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda,</td> </tr> </table>		de la sociedad, erradicar la pobreza y la miseria y satisfacer las necesidades humanas en el curso de su crecimiento salvaguardando su libertad, la economía de la República Islámica de Irán se basará en los siguientes principios: (...) 1. Garantizar las necesidades básicas para todos: vivienda, alimentación, vestido, servicios sanitarios, medicamentos, educación, enseñanza, así como los medios necesarios para constituir la familia.	Kenia	Artículo 43. 1. Todas las personas tienen derecho: (...) c. A no padecer hambre y a tener alimentos adecuados de aceptable calidad.	México	Artículo 4. Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. (...) En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.	Nicaragua	Es derecho de los nicaragüenses estar protegidos contra el hambre. El Estado promoverá programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y una distribución equitativa de los mismos.	Nigeria	2. El Estado dirigirá su política con el fin de garantizar: (...) d. que se le proporcionen a todos los ciudadanos un alojamiento adecuado y suficiente, alimentación adecuada y suficiente, un salario mínimo nacional razonables, cuidados y pensiones para la tercera edad; prestaciones en caso de desempleo y enfermedad, y asistencia social para los incapacitados.	Panamá	En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades, integrando las funciones de prevención, curación y rehabilitación: (...) 1. Desarrollar una política nacional de alimentación y nutrición que asegure un óptimo estado nutricional para toda la población, al promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados.	Paraguay	Artículo 57. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda,	<table border="1"> <tr> <td></td> <td>cultura y ocio.</td> </tr> <tr> <td>República Dominicana</td> <td>Artículo 61. Toda persona tiene derecho a la salud integral. En consecuencia: (...) 1. El Estado debe velar por la protección de la salud de todas las personas, el acceso al agua potable, el mejoramiento de la alimentación, de los servicios sanitarios, las condiciones higiénicas, el saneamiento ambiental, así como procurar los medios para la prevención y tratamiento de todas las enfermedades, asegurando el acceso a medicamentos de calidad y dando asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes la requieran;</td> </tr> </table> <p>33</p> <p>Es necesario resaltar que la totalidad de los Estados que consagran de una u otra forma el derecho a estar protegidos contra el hambre y la desnutrición – bien sea de manera directa o en conexidad con el derecho a la salud – son Estados en vías de desarrollo, tal y como es el caso de Colombia, por lo que no es de recibo un argumento que indique que el país no puede consagrar en su ordenamiento jurídico este derecho - en las condiciones señaladas en el acápite de exigibilidad – ya que en al menos 13 países (la mayoría de ellos pertenecientes a la región de América Latina y el Caribe) ha sido posible elevar a rango constitucional el derecho a estar protegido contra el hambre y la desnutrición, y con base en esta disposición jurídica, tener la legitimidad así como la obligación de adoptar medidas que permitan garantizar la protección de este derecho esencial para cualquier ser humano.</p> <p>(e) Concepto de Seguridad Alimentaria en el contexto internacional.</p> <p>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.</p> <p>33 Tomado de Ponencia original.</p>		cultura y ocio.	República Dominicana	Artículo 61. Toda persona tiene derecho a la salud integral. En consecuencia: (...) 1. El Estado debe velar por la protección de la salud de todas las personas, el acceso al agua potable, el mejoramiento de la alimentación, de los servicios sanitarios, las condiciones higiénicas, el saneamiento ambiental, así como procurar los medios para la prevención y tratamiento de todas las enfermedades, asegurando el acceso a medicamentos de calidad y dando asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes la requieran;
	de la sociedad, erradicar la pobreza y la miseria y satisfacer las necesidades humanas en el curso de su crecimiento salvaguardando su libertad, la economía de la República Islámica de Irán se basará en los siguientes principios: (...) 1. Garantizar las necesidades básicas para todos: vivienda, alimentación, vestido, servicios sanitarios, medicamentos, educación, enseñanza, así como los medios necesarios para constituir la familia.																		
Kenia	Artículo 43. 1. Todas las personas tienen derecho: (...) c. A no padecer hambre y a tener alimentos adecuados de aceptable calidad.																		
México	Artículo 4. Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. (...) En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.																		
Nicaragua	Es derecho de los nicaragüenses estar protegidos contra el hambre. El Estado promoverá programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y una distribución equitativa de los mismos.																		
Nigeria	2. El Estado dirigirá su política con el fin de garantizar: (...) d. que se le proporcionen a todos los ciudadanos un alojamiento adecuado y suficiente, alimentación adecuada y suficiente, un salario mínimo nacional razonables, cuidados y pensiones para la tercera edad; prestaciones en caso de desempleo y enfermedad, y asistencia social para los incapacitados.																		
Panamá	En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades, integrando las funciones de prevención, curación y rehabilitación: (...) 1. Desarrollar una política nacional de alimentación y nutrición que asegure un óptimo estado nutricional para toda la población, al promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados.																		
Paraguay	Artículo 57. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda,																		
	cultura y ocio.																		
República Dominicana	Artículo 61. Toda persona tiene derecho a la salud integral. En consecuencia: (...) 1. El Estado debe velar por la protección de la salud de todas las personas, el acceso al agua potable, el mejoramiento de la alimentación, de los servicios sanitarios, las condiciones higiénicas, el saneamiento ambiental, así como procurar los medios para la prevención y tratamiento de todas las enfermedades, asegurando el acceso a medicamentos de calidad y dando asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes la requieran;																		
<p>Así pues, tradicionalmente se ha entendido a la seguridad alimentaria como “la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras”³⁴. Así mismo, de conformidad con la FAO, existe seguridad alimentaria “cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”³⁵. Del mismo modo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO en el Folleto Informativo No. 34 sobre el derecho a la alimentación adecuada ha establecido que “Se trata de una condición previa del ejercicio pleno del derecho a la alimentación. No obstante, el propio concepto de seguridad alimentaria no es un concepto jurídico en sí mismo, no impone obligaciones a los interesados ni les otorga derechos”³⁶</p> <p>(f) Concepto de la soberanía alimentaria en el derecho comparado y en el derecho internacional.</p> <p>El concepto de soberanía alimentaria ha sido adoptado en diversas legislaciones³⁷. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en conjunto con la FAO, han reconocido que el concepto de soberanía alimentaria hace referencia a un</p> <p>34 Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. <i>Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales</i>. Observación General 12. 20º Período de Sesiones. 1999.</p> <p>35 FAO, <i>El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo</i> – 2001. Roma, 2001 En: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. <i>Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada</i>. Pág. 5</p> <p>36 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. <i>Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada</i>. Págs. 5 – 6.</p> <p>37 A título enunciativo, en el contexto regional existen los siguientes precedentes: Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32-2005) de la República de Guatemala; Constitución Política de la República del Ecuador en conjunto con la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de 2006; La Ley Orgánica de la Seguridad Alimentaria de 2008 de la República Bolivariana de Venezuela; Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2007; Lei 11346 de 2006 - <i>Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências</i> de la República Federativa del Brasil.</p>	<p>concepto emergente, carente de significado y por ende sin consenso en el Derecho Internacional Público. En virtud de éste, las personas son las que definen su propio alimento y su propio modelo de producción del mismo. De la misma forma, irroga la posibilidad que se posee para determinar hasta qué punto desean auto proveerse y hasta qué punto se desea proteger la producción interna de los recursos alimentarios. Así mismo, regula el comercio a fin de lograr los objetivos inherentes del desarrollo sostenible y a la atención de las necesidades de la población³⁸.</p> <p>Así pues, con el presente proyecto de ley se plantea establecer el derecho fundamental a la alimentación adecuada en el ordenamiento jurídico interno, en los términos establecidos por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, de la cual se toman los elementos fundantes para la elaboración del artículo propuesto en el presente proyecto, todo lo anterior con el propósito de dar cumplimiento a las disposiciones del corpus iuris de derecho internacional que han sido suscritas por parte del Estado colombiano, hoy en día enteramente vinculantes y como paso necesario para la construcción de condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional</p> <p style="text-align: center;">CONFLICTO DE INTERÉS</p> <p>Teniendo en cuenta el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”, y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:</p> <p>“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>38 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. <i>Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada</i>. Pág. 6.</p>																		

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.

(...)"

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

"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que 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..."

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

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento **PONENCIA POSITIVA** y en consecuencia solicito a la Honorable Comisión Primera del Senado de la República dar **PRIMER DEBATE** al **PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 01 DE 2022 "Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia"**, en el texto del proyecto original radicado.

Cordialmente


ALFREDO DELJUQUE ZULETA
 Senador de la República

TEXTO PROPUESTO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 01 DE 2022
"Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia"

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

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

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

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

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.

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


ALFREDO DELJUQUE ZULETA
 Senador de la República

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 133 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 133 DE 2021 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE INTRODUCE LA FIGURA DE LA EXPERIMENTACIÓN, SE ADICIONA LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, SE ADICIONA LA LEY 1437 DE 2011 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Bogotá D.C., 29 de agosto de 2022

Honorable Senador
FABIO RAÚL AMÍN SALEME
 Presidente de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República
 Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica No. 133 de 2021 Senado "Por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones".

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo realizado por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, rindo informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica No. 133 de 2021 Senado "Por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones".

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de Ley Orgánica ha sido radicado en tres ocasiones:

- El 17 de agosto de 2016, radicado con el número 110 de 2016 Cámara. Fue aprobado en primer debate por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, pero la iniciativa se archivó porque no alcanzó a discutirse en la Plenaria y hubo tránsito de legislatura.
- El 15 de agosto de 2018, radicado con el número 95 de 2018 Senado. La Comisión Primera del Senado de la República lo aprobó en primer debate y el proyecto pasó a Plenaria. Dado que hubo gran cantidad de proposiciones, se conformó una comisión accidental para revisarlas, la cual presentó el respectivo informe el 13 de agosto de 2019. Infortunadamente, debido al receso legislativo y a las

consecuencias derivadas del COVID-19, la iniciativa se archivó porque no pudo ser debatida.

- El 31 de julio de 2020, radicado con el número 188 de 2020 Senado. No obstante, el proyecto no alcanzó a ser discutido en primer debate y fue archivado.

Esta es la cuarta vez que el proyecto de Ley Orgánica de la referencia se presenta en el Congreso de la República. El 13 de octubre de 2021 la Comisión Primera del Senado lo aprobó en primer debate y la Mesa Directiva designó al Honorable Senador Rodrigo Lara Restrepo como ponente para el segundo debate, quien rindió ponencia favorable según consta en la Gaceta No. 1497 de 2021. Sin embargo, dado que él no se reeligió en el cargo, la Mesa Directiva de la Comisión Primera encargó la elaboración de un nuevo informe.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo con los autores, el propósito general de esta iniciativa legislativa es habilitar un procedimiento legal mediante el cual el Congreso de la República delegue competencias a título experimental a determinadas entidades territoriales. Asimismo, el Gobierno Nacional podrá seleccionar unas entidades territoriales, para poner a prueba una nueva institución, norma o política.

Con esta herramienta, el Congreso podrá delegar competencias por un tiempo determinado a ciertas entidades territoriales, a fin de evaluar y probar el ejercicio de las mismas. De esta forma, una vez termine el periodo de experimentación previsto en la ley y realizada una evaluación del ejercicio de la competencia experimental por parte del Gobierno Nacional, el Congreso podrá optar por extenderla a todas las entidades territoriales de la misma categoría, prolongar la experimentación por un periodo determinado y realizar ajustes, o abandonarla y regresar al statu quo ex ante.

El estado actual del ordenamiento jurídico dispone que, cuando el Congreso de la República o el Gobierno Nacional pretenden descentralizar competencias a las entidades territoriales, deben realizarlo de manera definitiva y general con la esperanza de que los resultados sean óptimos. Por medio de la experimentación, se permitirá al Ejecutivo seleccionar algunas entidades territoriales que puedan encontrarle beneficios a la transferencia experimental y observar y ajustar dicha competencia, antes de que el legislativo tome la decisión de transferirla de manera definitiva y general en todo el territorio nacional, una vez se haya probado la efectividad de dichos programas de experimentación.

Así las cosas, por expresa habilitación del Congreso, una entidad territorial podrá adaptar la competencia transferida por la rama Ejecutiva del orden nacional a sus realidades locales. Esto equivale, en la práctica, a que la Asamblea Departamental y el Concejo Municipal o Distrital, deroguen o modifiquen aspectos de la competencia experimental.

<p>Tal como está previsto en la Constitución Política y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Colombia es un Estado Unitario en el cual las entidades territoriales no pueden legislar y su facultad reglamentaria es subsidiaria a los parámetros generales que dicta el Congreso. Por lo tanto, este proyecto de ley tiene como objeto que las regulaciones normativas también encuentren sus fuentes en las iniciativas locales, sin que ello implique desconocer la univocidad legislativa del Congreso, pilar del modelo de Estado unitario previsto en nuestra Carta Política.</p> <p>Por lo mismo, se prevé la facultad para que entidades territoriales suspendan provisionalmente leyes ordinarias, pero dicha suspensión debe ajustarse estrictamente a la expresa habilitación que para ello realice el Congreso de la República. Este proyecto también consagra un control administrativo de legalidad de las decisiones. Lo anterior implica que los actos administrativos que suspenden la ley en virtud de la ley experimental, deben ser remitidos al Ministerio del Interior, una vez expedidos, para que éste revise la legalidad de los mismos. Así pues, la remisión del acto administrativo al Gobierno Nacional, será requisito de validez del mismo del acto.</p> <p>En caso de ilegalidad del acto administrativo, se prevé una modificación al mecanismo de control de nulidad simple previsto en la Ley 1437 de 2011, adicionándose un artículo nuevo que prevé la "revocación de actos administrativos expedidos en aplicación del procedimiento de experimentación", con el fin de que se pueda solicitar la suspensión del acto administrativo, el cual quedará automáticamente inaplicable por un periodo de cuatro (4) meses. Vencido dicho término, el juez de la causa podrá mantener indefinidamente la suspensión hasta que tome una decisión de fondo sobre la nulidad del acto administrativo.</p> <p>En suma, este proyecto de ley pretende profundizar el proceso de descentralización en mitad de camino entre un texto constitucional generoso y una realidad ambivalente. Puesto que tal como se ha presenciado en los últimos años, se han recentralizado las competencias y las entidades territoriales que si bien reciben un porcentaje importante de recursos corrientes de la Nación de manera periódica y previsible, poco o nada pueden decidir respecto del destino de esos recursos, dado que vienen estrictamente desde el centro. De esta manera, será posible contrarrestar la rigidez propia del Estado unitario, que no permite que en su seno convivan competencias diferenciadas, como tampoco que los municipios o departamentos se auto-organicen y menos que expidan sus propias normas de carácter legal.</p> <p>III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>1. Introducción</p>	<p>El elemento esencial más característico del Estado unitario es la existencia de un único centro de creación legislativa, que en el caso colombiano es el Congreso de la República. En contraste, en el Estado federal, cada Estado, en ejercicio de una soberanía a la cual nunca renuncia en su totalidad, ostenta una Constitución y un Congreso que expide leyes. En los Estados regionales como España e Italia, el nivel territorial intermedio, goza de un fuero que le otorga facultades legislativas, mediante las cuales las asambleas regionales expiden normas sobre el funcionamiento administrativo y político de sus territorios.</p> <p>La univocidad legislativa del Estado unitario se traduce, a nivel territorial, en un marco uniforme de competencias descentralizadas. Al existir una sola fuente del derecho, existe por consiguiente un régimen único de organización y administración de las entidades territoriales, es decir una misma manera de organizar, desde el punto de vista de sus estructuras administrativas, para las alcaldías, las gobernaciones y sus respectivas corporaciones administrativas. Todos se visten con un mismo ropaje administrativo, por el fundamental motivo de que las entidades territoriales no cuentan con facultades de auto organización, tal como lo pueden hacer las regiones españolas o los Estados federados, en virtud de sus facultades legislativas.</p> <p>En cuanto a las competencias que ejercen las entidades territoriales en un Estado unitario, éstas provienen del centro, del órgano legislativo. En el Estado federal, las competencias de los Estados les son inherentes, y son estos los que otorgan competencias al Estado federal, el cual se encarga de un ejercicio taxativo de funciones previstas en la Constitución. En el Estado regional, las cosas no son tan claras como en el federal; en permanente construcción y ajuste, el Estado regional, se distingue por la cohabitación de dos fuentes de producción normativa paralelas, la regional y la nacional.</p> <p>Es así como todos los municipios y departamentos de nuestro Estado unitario se rigen por competencias homogéneas. La ley que transfiere competencias en salud o educación, son las mismas para todas las entidades territoriales. La uniformidad en materia de competencias no sólo se explica por la razón práctica de que el Estado unitario cuenta con una única fuente de la ley; también, por una razón de principio, y es que el Estado no puede pesar más en una región que en otra. En el trato igualitario y uniforme reposa en gran parte la legitimidad del Estado unitario. Un Estado unitario debe ser ecuánime con sus regiones, no puede pesar más en unas que en otras; es decir, no puede otorgarle más libertades a unas y menos a otras. La ley no puede significar tutela en algunas regiones y libertad en otras.</p> <p>Por otro lado, además de estar desprovistas de facultades legislativas, las entidades territoriales en un Estado unitario cuentan con facultades reglamentarias bastante precarias. De manera más concreta, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional advierten que "<i>potestad reglamentaria</i>" o "<i>poder reglamentario</i>", es diferente de la función reglamentaria que cumplen las entidades territoriales en el ámbito de sus</p>
<p>competencias. La "<i>potestad reglamentaria</i>", definida como la "(...) <i>capacidad de producir normas administrativas de carácter general, reguladoras de la actividad de los particulares y fundamento para la actuación de las autoridades públicas (...)</i>"¹ está a cargo del Presidente de la República. Su fundamento constitucional está en el artículo 189 numeral 11 de la CP, con base en el cual corresponde al Presidente de la República "<i>Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes</i>"². La facultad que tienen las entidades territoriales para reglamentar los asuntos que son de su competencia, hace parte de sus funciones reglamentarias y viene dada expresamente por la Constitución Política y por la ley³.</p> <p>En las materias relacionadas con el ejercicio de las funciones autónomas de los entes territoriales, se debe aplicar en forma estricta un sistema jerárquico de fuentes de derecho, de manera tal que, por el solo hecho de expedir actos en ejercicio de función administrativa (y no legislativa), los entes territoriales están siempre sujetos a las regulaciones generales que trace el legislador nacional⁴.</p> <p>En suma, las entidades territoriales tienen una facultad reglamentaria subsidiaria y subordinada, cuyo propósito es el ejercicio que le ha otorgado el legislador y, en contadas excepciones, aquellas directamente otorgadas por el texto constitucional.</p> <p>Ahora bien, ¿cuál podría ser el margen de acción del legislador para profundizar el proceso de descentralización en un Estado unitario? De acuerdo con el numeral 5 del artículo 150 CP, se pueden transferir competencias a las entidades territoriales, suprimiendo facultades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y otorgando mayores libertades a las regiones para expedir leyes y ejercer la potestad de auto organizarse administrativamente, sin que ello implique abandonar el molde del Estado unitario.</p> <p>Por lo tanto, la experimentación pretende entregar a las entidades territoriales la facultad de la experimentación, la cual las autoriza a solicitarle al legislador, o al poder reglamentario de la Rama Ejecutiva del orden nacional, la posibilidad de experimentar</p>	<p>sobre una competencia nueva, no con el fin de instaurar una suspensión de la ley, sino de desarrollar una normatividad más acorde con sus realidades y necesidades específicas a la vez que se abre la posibilidad de generalizar a futuro esta competencia experimental al conjunto de entidades territoriales.</p> <p>En ese orden de ideas, la fuente de la experimentación es la ley. La autorización de experimentación de una competencia en determinado territorio del país, le corresponde al legislador o al Gobierno Nacional, dependiendo de que la experimentación tenga por objeto una competencia local de tipo legislativa o reglamentaria.</p> <p>Para ello se prevé la necesidad de una "<i>ley de habilitación</i>", promulgada por el Congreso de la República, la cual podrá ofrecer a las entidades territoriales la posibilidad de ejercer a título experimental, una determinada competencia o suspender aspectos de la ley general.</p> <p>Posteriormente, el Gobierno Nacional habrá de verificar que se reúnan las condiciones legales y de conveniencia pública para la experimentación y, por medio de un decreto, señalará las entidades territoriales que son admitidas para realizarla.</p> <p>Los actos de las entidades territoriales que suspenden la ley general deberán ser publicados en el Diario Oficial. La entrada en vigor de estas normas queda sujeta a la remisión del acto al Ministerio del Interior y su publicación en el Diario Oficial. En el marco de la acción de nulidad, procede un procedimiento especial suspensivo de control de legalidad ante la jurisdicción contencioso administrativa, que debe ser solicitado por el Ministerio del Interior.</p> <p>Dicha ley de habilitación señalará un plazo en el cual las entidades territoriales podrán presentar al Ministerio del Interior, una solicitud motivada por la incorporación pública respectiva –entiéndase Concejo Municipal, Asamblea Departamental o Concejo Distrital–, en la que expresará su voluntad de beneficiarse de los programas piloto de experimentación.</p> <p>Antes de la expiración prevista para los programas de experimentación, los cuales no podrán exceder los ocho (8) años, el Gobierno Nacional deberá remitir al Congreso de la República –Comisiones Primeras Constitucionales y Comisión de Ordenamiento Territorial– un informe con fines de evaluación una vez se recojan las observaciones de las entidades territoriales experimentales. Este informe deberá contener los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Efectos de la experimentación en términos de costo y calidad del servicio ofrecido al ciudadano;

¹ Corte Constitucional, Sentencia C- 384 de 2003. MP. Clara Inés Vargas Hernández.

² Según el Consejo de Estado, "El poder reglamentario lo otorga directamente la Constitución al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, con la finalidad de que expida normas de carácter general para la correcta ejecución de la ley. Por ser una atribución propia que le confiere la Carta Política, no requiere de una norma legal que expresamente la conceda y se caracteriza además por ser atribución inalienable, intransferible e inagotable, no tiene un plazo para su ejercicio y es irrenunciable (...)" (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 8 de febrero de 2000. Radicación número: S-761 C.P. Javier Díaz Bueno).

³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-738 de 2001. MP. Eduardo Montealegre Lynett; Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 8 de febrero de 2000. Radicación número: S-761, CP. Javier Díaz Bueno.

⁴ Ibid.

<ul style="list-style-type: none"> - Efecto de la experimentación en términos de organización administrativa de las entidades territoriales; - Incidencias financieras y fiscales de la experimentación. - El Gobierno Nacional presentará un siguiente informe sobre el conjunto de solicitudes de experimentación presentadas y del tratamiento que se les haya otorgado. - El último acto del proceso experimental consiste en la expedición de una ley de ratificación del programa piloto de experimentación. El Gobierno Nacional deberá intervenir antes del final del programa, a través de la presentación de un proyecto de ley, mediante el cual se podrá prolongar un año más la experimentación. Esta ley deberá contener lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> - Las condiciones de prolongación de la experimentación. - Su modificación por un periodo que no puede ser superior a cuatro (4) años. - Mantener y generalizar las decisiones tomadas a título experimental. - El abandono de la experimentación: retorno al <i>status quo ex ante</i>. <p>Sin embargo, es importante recalcar que la experimentación cuenta con límites previstos en (i) el reconocimiento de Colombia como un Estado unitario (art. 1 CP), (ii) las disposiciones constitucionales, (iii) que la experimentación no puede tener por objeto derogatorias de la ley que pongan en entredicho el ejercicio de competencias propias del principio de autonomía de las entidades territoriales o, (iv) restrinjan derechos fundamentales o, (v) sobrepasen las competencias asignadas por la Constitución exclusivamente al órgano legislativo. Tampoco (vi) podrán introducir discriminaciones injustificadas ni afectar el ejercicio de una libertad⁵.</p> <p>En este sentido, como el procedimiento legislativo de aprobación de la experimentación, en sí, es un control al contenido material de los programas piloto de experimentación, que serán aprobados mediante una ley, ésta se encuentra sometida al control de constitucionalidad previsto en el artículo 241 CP.</p> <p>Por último, se establece un control administrativo de legalidad en cabeza del Ministerio del Interior con el fin de encuadrar jurídicamente la acción pública local y para velar que los actos administrativos que suspenden la ley general sean siempre conformes a la Constitución y la ley. Con esta herramienta se reitera y garantiza el carácter unitario del Estado colombiano. Este control, permite asegurar la preeminencia de los intereses nacionales sobre los intereses locales y hacer prevalecer la unidad del orden jurídico colombiano sin desconocer la autonomía de la que gozan las entidades territoriales.</p> <p><small>⁵ Corte Constitucional. Sentencias C-313 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo, C-768 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao; C-524 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-790 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.</small></p>	<p>En ese contexto, es claro que la conformidad jurídica de los actos derogatorios que involucra el presente proyecto de ley en el plano orgánico (forma), exige que éstos sean expedidos con las formalidades legales y constitucionales exigidas y por la autoridad competente de acuerdo con las normas de procedimiento vigentes.</p> <p>En lo que respecta al plano material (fondo), la Constitución, la ley y en general el ordenamiento jurídico vigente, forman el bloque normativo que encuadra el actuar de la entidad territorial, de la autoridad administrativa involucrada o de la entidad descentralizada correspondiente.</p> <p>De esta manera, los desarrollos normativos de un programa de experimentación no podrán ser contrarios a los intereses nacionales definidos a nivel gubernamental, lo que permite subrayar la importancia de establecer el control administrativo de legalidad que se introduce en el presente proyecto de ley.</p> <p style="text-align: center;">2. Fundamento Constitucional</p> <p>La Constitución Política establece en el artículo 1° que Colombia “es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”</p> <p>Por su parte, el artículo 114 señala la facultad del Congreso de la República de, entre otras, hacer leyes, atribución que es desarrollada igualmente en el artículo 150 de la Carta. Así, en el numeral 5° del mencionado artículo se señala que el Congreso tiene la función de “conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales”. A su vez, el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, faculta al Presidente de la República a “ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.</p> <p>De la misma forma, la Carta Política otorga la potestad al Presidente de delegar ciertas funciones a las entidades descentralizadas, a los gobernadores y alcaldes (artículo 211 C.P).</p> <p>Por otra parte, el Título VI de la Constitución, referente a la organización territorial del Estado colombiano, señala que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, municipios y los territorios indígenas (artículo 286 C.P).</p> <p>Las mencionadas entidades tienen autonomía para la gestión de sus intereses, tal como lo enuncia el artículo 287, dentro de los límites establecidos en la Constitución y en la ley, y tienen derecho a: “1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que</p>
<p><i>les correspondan, 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, 4. Participar en las rentas nacionales.”</i></p> <p>Así las cosas, la Constitución prevé que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, se realizará conforme a una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (artículo 288 C.P), norma (Ley 1454 de 2011) que precisamente se pretende adicionar con el presente proyecto de ley.</p> <p>En relación con el régimen departamental, la Constitución reitera que éstos tendrán autonomía para administrar los asuntos seccionales, planificar y promocionar el desarrollo económico y social dentro de su territorio, según los límites señalados en la Carta.</p> <p>Las funciones administrativas ejercidas por los departamentos se realizarán de manera coordinada con la acción municipal y la intermediación de la Nación (artículo 298 C.P). En virtud de ello, cada departamento tiene una corporación político-administrativa de elección popular, denominada asamblea departamental (artículo 299 C.P), cuyas atribuciones se ejercen por medio de ordenanzas a través de las que puede, entre otras cosas: “1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento. 2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera. 3. Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con las determinaciones de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento. 4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales” (artículo 300 C.P). Atribuciones que también podrán ser delegadas a los concejos municipales y distritales (artículo 301 C.P).</p> <p>Por otra parte, en el régimen municipal previsto en la Constitución se señala que los municipios tienen la obligación “de prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes” (artículo 311 C.P). En razón a ello, cada municipio cuenta con una corporación político administrativa denominada concejo municipal (artículo 312 C.P) y sus competencias consisten, entre otras, en: “1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio. 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas. 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo. 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales. 5. Dictar las</p>	<p><i>normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos”</i> (artículo 313 C.P).</p> <p>Igualmente, la Constitución Política consagra una atribución relevante en el régimen económico y de hacienda pública (Título XII), en la cual otorga al Congreso, las asambleas departamentales y concejos municipales y distritales, de imponer contribuciones fiscales o parafiscales, debiendo fijar directamente los sujetos activos y pasivos, las bases gravables y las tarifas de los impuestos (artículo 338 CP), con lo cual se consagra el principio de legalidad del tributo fruto de la representación popular, siendo uno de los objetivos democráticos y de autonomía esenciales en el Estado Social de Derecho⁶.</p> <p style="text-align: center;">3. Contexto legal y jurisprudencial</p> <p>Tal como se mencionó anteriormente, el artículo 1° de la Constitución señala que Colombia es un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Por ello, la Corte Constitucional colombiana ha señalado que la autonomía de la que gozan las entidades territoriales, no solo se ejerce para la dirección política de éstas, sino también para gestionar sus propios intereses, para lo cual cuentan con un poder de dirección administrativa a la luz del artículo 287 CP. Sin embargo, también ha especificado la Corte que en virtud del carácter unitario de la República de Colombia (art. 1° CP), debe existir una ponderación entre los principios de unidad y autonomía, garantizándose el manejo de los intereses locales de los municipios y departamentos y ser garantizados sin desconocer la supremacía del ordenamiento unitario.</p> <p>En este orden de ideas, el principio de autonomía de las entidades territoriales tiene como límites naturales aquellos que señalen la Constitución y ley, y debe ejercerse en una relación de armonía con las regulaciones del Estado unitario. Sin embargo, la normatividad nacional debe respetar el núcleo esencial de la autonomía territorial.</p> <p>En palabras de la Corte Constitucional, una “República unitaria implica que existe un solo legislador; descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y autonomía significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios. Etimológicamente, autonomía significa autonomarse, y de ella se derivan las</p> <p><small>⁶ La Corte Constitucional en la sentencia C-227 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño, recordó que “[...] en la jurisprudencia de esta Corporación se ha señalado que la Constitución Política no le otorga al Congreso de la República la facultad exclusiva y excluyente para establecer los elementos de todo tributo del orden departamental, distrital o municipal, pues en aplicación del contenido del artículo 338 Superior, en concordancia con el principio de autonomía de las entidades territoriales y con las funciones asignadas a las autoridades territoriales, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales disponen de competencia tanto para determinar los elementos del tributo no fijados expresamente en la ley de autorización como para establecer las condiciones específicas en que operará el respectivo tributo en cada departamento, distrito o municipio.”</small></p>

siguientes consecuencias: a. Capacidad de dictar normas; b. Capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno; c. Poder de gestión de sus propios intereses y d. Suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias.” (Negrilla fuera de texto).

Así las cosas, la presente iniciativa busca profundizar la democracia, al permitir que las personas más cercanas a la aplicación de la ley sean partícipes activas de su promulgación sin que por ello se ponga en tela de juicio la naturaleza de nuestro Estado unitario. La posibilidad de que las entidades territoriales tengan una facultad autonormativa facilita el ejercicio de su autonomía e incrementa la descentralización; al tiempo que garantiza el pluralismo político y permite que en aplicación de un trato igual entre los iguales y desigual entre los desiguales, aquellas corporaciones públicas que están más cerca de las realidades sociales, políticas y económicas de una región, puedan gobernarse a sí mismas en pro de regular sus propios intereses. Esta mayor autonomía, sinónima de libertad, cuenta con la garantía de ser vigilada paso a paso tanto por el Gobierno Nacional como por el Congreso, además del control que podrán realizar con posterioridad, la Rama Judicial.

Por último, esta iniciativa se debe surtir por medio de una ley orgánica pues a la luz del artículo 288 de la Constitución Política, a través de las normas de esta naturaleza se distribuyen las competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

IV. CONCEPTOS RENDIDOS

El Ministerio del Interior rindió concepto en el que señaló que el proyecto de ley “pretende afianzar y profundizar en los principios de autonomía y descentralización de las Entidades territoriales y de las RAP”. Sin embargo, realizó algunas observaciones frente a los siguientes aspectos:

- No existe claridad sobre los esquemas asociativos a los que hace referencia el proyecto de ley, pues no se comprende si alude a la Regiones Administrativas de Planeación -RAP- o a las Regiones de Planeación y Gestión -RPG-. De cualquier modo, con independencia del esquema asociativo adoptado, sería importante requerir “la autorización previa de las entidades que conforman el EAT para solicitar su participación en el programa de experimentación que les permitirá como entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio, suspender la aplicación temporal de una norma de carácter nacional con el objeto de poner a prueba una nueva institución, norma o política pública o desarrollar planes, programas y proyectos en función de sus necesidades específicas”.
- Pese a que en el objeto del proyecto de ley se indica que las entidades territoriales y las RAP podrán hacer uso de la figura de la experimentación, en el articulado no

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-790 de 2002. M.P Clara Inés Vargas Hernández.

se explica el procedimiento a seguir en caso de que una RAP desee emplear dicha figura. Lo anterior es de especial relevancia considerando que las entidades territoriales y las RAP no son jurídicamente asimilables, ni tienen los mismos derechos y competencias.

- Dada la naturaleza y finalidad de las RAP y las RPG, es importante que el proyecto de ley prevea “la necesidad de que exista articulación entre la política pública, los planes, programas y/o proyectos a desarrollar en función de sus necesidades específicas, con el Plan Estratégico Regional (PER) de la RAP, que constituye el instrumento técnico de planificación del esquema asociativo centrado en las necesidades comunes de las entidades territoriales”.

V. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

La Constitución de 1991, a diferencia de su antecesora, tiene una perspectiva de Estado que se construye desde lo más bajo hacia arriba. Muestra de ello es el artículo 311 de la Carta Política, el cual dispone que el municipio es la “entidad fundamental de la división político administrativa del Estado”, y el artículo 287 Superior, donde se señalan los derechos de las entidades territoriales. Pero la Constitución no se limitó a engrandecer a las entidades territoriales con meras palabras, sino que desde la propia concepción de Estado determinó que este sería “descentralizado” con el propósito de hacer realidad la autonomía e importancia que se le reconoció a los entes territoriales:

“ARTÍCULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Pese a que la Carta Política es clara sobre la forma del Estado colombiano y el crucial papel que tienen las entidades territoriales dentro de él, lo cierto es que el ordenamiento jurídico no ha hecho lo suficiente para materializar la voluntad del Constituyente. Es más, en los últimos años hemos visto retrocesos en la autonomía y capacidad de decisión de los entes territoriales, cuya contrapartida es el fortalecimiento del Estado central. Este es el caso, por ejemplo, de la re-centralización en la toma de decisiones sobre los recursos de las regalías. A lo anterior se suma que, por regla general, las leyes, los decretos y otras normas de orden nacional prevén disposiciones aplicables a todo el territorio colombiano sin distinción de sus especiales características, lo cual puede llegar a impedir su correcta aplicación o la obtención de resultados óptimos.

Es bajo ese contexto normativo y fáctico que se estima de especial importancia el presente proyecto de ley. Este busca, a través de un mecanismo que en todo caso tiene participación y anuencia del Estado central, que las entidades territoriales puedan apartarse de decisiones del orden nacional que desatienden su realidad para sustituirlas por disposiciones que sí corresponden a sus circunstancias particulares. Indudablemente esto implicará, en cada caso concreto, una disminución de las competencias del Ejecutivo y del Legislativo para aumentar las competencias de las entidades territoriales. Pero lo anterior no puede leerse como un desconocimiento de la autoridad y prevalencia de los órganos

del nivel nacional, sino como un mecanismo para complementar lo central con lo local a fin de atender las necesidades particulares de cada región.

La presente iniciativa nos permitiría, de una vez por todas, comenzar a hacer realidad aquello de que la República de Colombia es un Estado descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales. De seguir manteniendo a estas últimas bajo un control de tutela tan riguroso como el que tenemos ahora, jamás lograremos hacer realidad el artículo 1° de nuestra Carta Política.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

En aras de ajustar algunas disposiciones a la exposición de motivos y objeto del presente proyecto de ley, así como de mejorar el entendimiento de ciertas reglas, se sugiere el siguiente pliego de modificaciones:

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
Artículo 1°. Objeto. La presente Ley introduce el procedimiento de experimentación para otorgar competencias a las entidades territoriales y a las Regiones Administrativas de Planeación, de manera que puedan suspender la aplicación temporal de una norma de carácter nacional y poner a prueba una nueva institución, norma o política pública o desarrollar planes, programas y proyectos en función de necesidades específicas de cada entidad territorial o Regiones Administrativas de Planeación. Igualmente, se establece una remisión obligatoria de los actos administrativos generales expedidos por las entidades territoriales, entendiéndose ordenanzas y acuerdos, en aplicación de los programas piloto de experimentación al	Artículo 1°. Objeto. La presente Ley introduce el procedimiento de experimentación para otorgar competencias a las entidades territoriales y a las Regiones Administrativas de Planeación, de manera que puedan suspender la aplicación temporal de una norma de carácter nacional y poner a prueba una nueva institución, norma o política pública o desarrollar planes, programas y proyectos en función de necesidades específicas de cada entidad territorial o Regiones Administrativas de Planeación. Igualmente, se establece una remisión obligatoria de los actos administrativos generales expedidos por las entidades territoriales, entendiéndose ordenanzas y acuerdos, en aplicación de los programas piloto de	De aprobarse el proyecto de ley, este permitiría la suspensión de normas del orden nacional para que las entidades territoriales dicten disposiciones que las reemplacen dentro de su jurisdicción. Los municipios, distritos y departamentos podrían hacerlo a través de sus corporaciones públicas. No obstante, las Regiones Administrativas de Planeación carecen de un órgano de representación popular que agrupe los intereses de todas las entidades territoriales que hacen parte de ella. En consecuencia, en las RAP no existe un cuerpo que, en los términos del proyecto de ley, pueda decidir acogerse a la experimentación y dictar normas de reemplazo a las suspendidas. Por eso se sugiere eliminar la mención a ellas.

Gobierno Nacional, como requisito de validez de los mismos.	experimentación al Gobierno Nacional, como requisito de validez de los mismos.	La eliminación de las RAP como destinatarias de los programas de experimentación también es acorde con la preocupación del Ministerio del Interior sobre cómo operaría la figura en este tipo de entes asociativos, considerando sus diferencias con las entidades territoriales.
Artículo 2°. Adiciónese un Título Nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:	Artículo 2°. Adiciónese un Título Nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:	Se elimina la alusión a las Regiones Administrativas de Planeación por las razones antes expuestas.
TÍTULO IV A DE LA EXPERIMENTACIÓN	TÍTULO IV A DE LA EXPERIMENTACIÓN	En el segundo inciso se ajusta la finalidad de los programas piloto de experimentación al objetivo de esta iniciativa, que es permitir a las entidades territoriales poner a prueba una nueva institución, norma o política pública o desarrollar planes, programas y proyectos en función de sus necesidades específicas, en reemplazo de la norma de carácter nacional que el Congreso de la República les autorizó suspender.
Artículo 36A. Definiciones y alcance. La experimentación es un procedimiento de formación normativa mediante el cual la Nación faculta a las entidades territoriales y Regiones Administrativas de Planeación a suspender de manera temporal una norma de carácter nacional y sustituirla por otra, de manera experimental y mediante programas piloto de experimentación.	Artículo 36A. Definiciones y alcance. La experimentación es un procedimiento de formación normativa mediante el cual la Nación faculta a las entidades territoriales y Regiones Administrativas de Planeación a suspender de manera temporal una norma de carácter nacional y sustituirla por otra, de manera experimental y mediante programas piloto de experimentación.	La modificación también obedece a que, conforme a la exposición de motivos y el objeto del proyecto de ley, la experimentación no se limita a descentralizar funciones administrativas.
Los programas piloto de experimentación son los programas en que las entidades territoriales y las Regiones Administrativas de Planeación solicitan al Congreso de la República una nueva normativa con objeto determinado, para	Los programas piloto de experimentación son los programas en que las entidades territoriales y las Regiones Administrativas de Planeación solicitan al Congreso de la República una nueva normativa con objeto determinado, para	Se elimina el último inciso por quedar recogido en el segundo.

<p>descentralizar funciones administrativas. Cada programa piloto de experimentación se podrá llevar a cabo en las entidades territoriales o Regiones Administrativas de Planeación seleccionadas por la Comisión de Ordenamiento Territorial prevista en los artículos 4° y 5° de la presente Ley y de acuerdo con los requisitos establecidos en la misma.</p> <p>En todo caso se requerirá de una Ley que autorice cada programa piloto de experimentación. Dicha Ley estará sujeta a las condiciones establecidas en la presente Ley y podrá desarrollarse por medio de decretos reglamentarios que deberán contener de manera taxativa las características de los programas piloto de experimentación, tales como el objeto, la población a beneficiar, la financiación, entre otros.</p> <p>Las leyes y decretos reglamentarios podrán contener disposiciones que autoricen programas piloto de carácter experimental, los cuales podrán ser transferidos a las entidades territoriales de acuerdo con períodos que se determinan en la presente Ley, a fin de poner a prueba una nueva institución, norma o política pública.</p>	<p>descentralizar funciones administrativas mediante los cuales las entidades territoriales podrán poner a prueba una nueva institución, norma o política pública o desarrollar planes, programas y proyectos en función de sus necesidades específicas, en reemplazo de la norma de carácter nacional que el Congreso de la República les autorizó suspender. Cada programa piloto de experimentación se podrá llevar a cabo en las entidades territoriales e Regiones Administrativas de Planeación seleccionadas por la Comisión de Ordenamiento Territorial prevista en los artículos 4° y 5° de la presente Ley y de acuerdo con los requisitos establecidos en la misma.</p> <p>En todo caso se requerirá de una Ley que autorice cada programa piloto de experimentación. Dicha Ley estará sujeta a las condiciones establecidas en la presente Ley y podrá desarrollarse por medio de decretos reglamentarios que deberán contener de manera taxativa las características de los programas piloto de experimentación, tales como el objeto, la población a beneficiar, la financiación, entre otros.</p> <p>Las leyes y decretos reglamentarios podrán contener disposiciones que</p>	
<p>Nación en cualquier momento, cuando no se cumpla con el objeto del programa piloto de la experimentación.</p> <p>Parágrafo. Los programas piloto de experimentación en ningún caso podrán versar sobre temas que involucren el ejercicio de una libertad fundamental o de un derecho fundamental. En todo caso, no se podrá suspender la aplicación de disposiciones de orden constitucional, leyes estatutarias, tributarias, aduaneras y de orden público, en virtud de ningún programa piloto de experimentación. Tampoco se podrán modificar en aplicación del programa de experimentación leyes orgánicas, con excepción de la ley del Sistema General de Participaciones, siempre que haya previo concepto del Departamento Nacional de Planeación sobre la temática específica a experimentar.</p>	<p>Nación en cualquier momento, cuando no se cumpla con el objeto del programa piloto de la experimentación.</p> <p>Parágrafo. Los programas piloto de experimentación en ningún caso podrán versar sobre temas que involucren el ejercicio de una libertad fundamental o de un derecho fundamental. En todo caso, no se podrá suspender la aplicación de disposiciones de orden constitucional, leyes estatutarias, tributarias, aduaneras y de orden público, en virtud de ningún programa piloto de experimentación. Tampoco se podrán modificar en aplicación del programa de experimentación leyes orgánicas, con excepción de la ley del Sistema General de Participaciones, siempre que haya previo concepto del Departamento Nacional de Planeación sobre la temática específica a experimentar.</p> <p><u>Después de promulgada la ley que autoriza el programa piloto de experimentación, los congresos y las asambleas podrán hacer efectiva la suspensión de las normas de carácter nacional mediante la expedición de acuerdos u ordenanzas, respectivamente. Surtido este paso, podrán dictar las normas de reemplazo que haya a lugar para cumplir el</u></p>	
<p>Artículo 3°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 36B. Suspensión y extensión normativa. Con fundamento en el artículo 150 numeral 5 de la Constitución Política, las entidades territoriales podrán suspender y extender la aplicación de normas de carácter general en su territorio, a título experimental, de disposiciones normativas que regulan el ejercicio de competencias transferidas por la Nación. El Congreso de la República por medio de una ley presentada por el Ministerio del Interior, previo concepto favorable de la Comisión de Ordenamiento Territorial, señalará las normas en las que autoriza experimentar, el objeto de la experimentación, la duración y los requisitos mínimos que la experimentación deberá cumplir para continuar con el ejercicio permanente de las facultades transferidas. Dichas facultades podrán ser reasumidas por la</p>	<p>autoricen programas piloto de carácter experimental, los cuales podrán ser transferidos a las entidades territoriales de acuerdo con períodos que se determinan en la presente Ley, a fin de poner a prueba una nueva institución, norma o política pública.</p> <p>Artículo 34°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 36BC. Suspensión y extensión normativa. Con fundamento en el artículo 150 numeral 5 de la Constitución Política, las entidades territoriales podrán suspender y extender la aplicación de normas de carácter general en su territorio, a título experimental, de disposiciones normativas que regulan el ejercicio de competencias transferidas por la Nación. El Congreso de la República por medio de una ley presentada por el Ministerio del Interior, previo concepto favorable de la Comisión de Ordenamiento Territorial, señalará las normas en las que autoriza experimentar, el objeto de la experimentación, la duración y los requisitos mínimos que la experimentación deberá cumplir para continuar con el ejercicio permanente de las facultades transferidas. Dichas facultades podrán ser reasumidas por la</p>	<p>Se cambia la numeración.</p> <p>El contenido original de este artículo se traslada al artículo 4° propuesto para segundo debate, por ser asuntos formales de la experimentación.</p> <p>Se propone que este artículo se utilice para precisar (i) cómo hacer efectiva la experimentación y (ii) que la remisión de los actos administrativos al Ministerio del Interior y la publicación en el Diario Oficial son requisitos de validez y ejecutoriedad, como se señala en la exposición de motivos.</p>
<p>Artículo 4°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 36C. Duración de los programas piloto de experimentación. El Congreso de la República por ley, fijará el plazo en el cual la entidad territorial o entidades territoriales que cumplan las condiciones previstas por el Legislador, puedan solicitar su participación en programas piloto de experimentación. En principio, los programas, planes y/o proyectos tendrán una duración de hasta ocho (8) años. Los programas piloto de experimentación podrán prolongarse o modificarse, hasta un periodo de cuatro (4) años más, de conformidad con los artículos subsiguientes.</p>	<p><u>objetivo del programa piloto de experimentación.</u></p> <p><u>Todo acto administrativo que sea expedido en el marco del programa de piloto de experimentación deberá ser remitido al Ministerio del Interior y publicado en el Diario Oficial. Lo anterior constituirá requisito de validez y de ejecutoriedad del acto administrativo.</u></p> <p>Artículo 45°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 36CD. Duración de los programas piloto de experimentación. El Congreso de la República por ley, fijará el plazo en el cual la entidad territorial o entidades territoriales que cumplan las condiciones previstas por el Legislador, puedan solicitar su participación en programas piloto de experimentación. En principio, los programas, planes y/o proyectos tendrán una duración de hasta ocho (8) años. Los programas piloto de experimentación podrán prolongarse o modificarse hasta por un periodo de cuatro (4) años más, de conformidad con los artículos subsiguientes, para lo cual se surtirá el proceso dispuesto en el artículo 36B.</p>	<p>Se cambia la numeración.</p> <p>Dado que ya se dice que la Ley que autorice el programa piloto de experimentación señalará el término del mismo, no se estima necesario reiterarlo aquí.</p> <p>Se modifica redacción del final del artículo.</p>
<p>Artículo 5°. Adiciónese un</p>	<p>Artículo 53°. Adiciónese un</p>	<p>Se cambia la numeración.</p>

<p>artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 36D. Procedimiento para participar de la experimentación.</p> <p>a) Las entidades territoriales, previa votación favorable del Concejo Municipal, Distrital o de la Asamblea Departamental, podrán solicitar a la Comisión de Ordenamiento Territorial, la participación en programas piloto de experimentación.</p> <p>b) Por Decreto, el Gobierno Nacional establecerá la lista de las entidades territoriales autorizadas a participar en programas piloto de experimentación, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, con el fin de que este verifique si se cumplen las disposiciones legales correspondientes.</p> <p>c) El Congreso de la República, mediante ley, señalará las normas para las cuales se autoriza experimentar, el objeto de la experimentación, la duración y los requisitos mínimos que debe cumplir cada programa piloto de experimentación.</p>	<p>artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 36D. Procedimiento para participar de la experimentación.</p> <p>a) Las entidades territoriales, <u>por iniciativa del alcalde o del gobernador</u> y previa votación favorable del Concejo Municipal, Distrital o de la Asamblea Departamental, podrán solicitar a la Comisión de Ordenamiento Territorial la participación en programas piloto de experimentación. <u>La solicitud deberá señalar el propósito de la experimentación, las normas a suspender y por cuánto tiempo se pretende ejercer.</u></p> <p><u>Para que un departamento pueda elevar la solicitud para participar en un programa piloto de experimentación que afecte a los distritos que hacen parte de él, deberá contar con la autorización de los concejos distritales respectivos. La misma obligación tendrán los municipios y los distritos en los eventos en que un programa piloto de experimentación que se pretenda realizar afecte los intereses del departamento.</u></p> <p>b) Por Decreto, el Gobierno Nacional establecerá la lista de las entidades territoriales</p>	<p><u>Modificación al literal a):</u></p> <p>Se propone que el inicio del procedimiento sea iniciativa del alcalde o del gobernador.</p> <p>Se propone agregar un segundo inciso cuyo fundamento es el siguiente. Dentro de algunos departamentos existen uno o más distritos, los cuales son entidades territoriales con una categoría especial conforme a la Ley 1617 de 2013. Ello hace, por ejemplo, que los distritos sean equiparados a los departamentos para efectos de su participación en instancias de decisión (Art. 131, Ley 1617 de 2013).</p> <p>Debido a su categorización especial, es importante que el departamento cuente con su permiso cuando este último quiera adelantar un programa de experimentación que lo afecte. No contar con dicha autorización sería poner en riesgo la autonomía de la que se ha dotado a los distritos.</p> <p>Lo anterior, así como la segunda parte de este nuevo inciso propuesto, también se justifica en el principio constitucional de coordinación entre las entidades territoriales. En virtud de este, es necesario procurar que cualquier cambio normativo que</p>	<p>autorizadas a participar en programas piloto de experimentación, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, con el fin de que este verifique si se cumplen las disposiciones legales correspondientes.</p> <p>c) <u>El Congreso de la República, mediante ley El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará ante el Congreso de la República un proyecto de ley para autorizar los programas pilotos de experimentación. El proyecto de ley deberá señalará las normas para las cuales se autoriza experimentar, el objeto de la experimentación, la duración y los requisitos mínimos que debe cumplir cada programa piloto de experimentación.</u></p> <p><u>Parágrafo 1°. En cualquier momento el Congreso de la República podrá dictar una ley para finalizar cualquier programa piloto de experimentación que no esté cumpliendo con su objetivo.</u></p> <p><u>Parágrafo 2°. Los programas piloto de experimentación en ningún caso podrán versar sobre temas que involucren el ejercicio de una libertad fundamental o de un derecho fundamental. En virtud de ellos, no se podrá suspender la aplicación de</u></p>	<p>adelante una entidad territorial sea consensuado con las demás que puedan verse afectadas.</p> <p>Además, se fija el contenido mínimo de la solicitud.</p> <p><u>Modificación del literal c) y parágrafos:</u></p> <p>Se modifica el literal c) y se introducen dos parágrafos para incluir tres aspectos que venían en la propuesta acogida en primer debate: (i) que el proyecto de ley que autoriza la experimentación sea de iniciativa gubernamental; (ii) precisar que en cualquier momento la Nación puede reasumir sus competencias; y (iii) restringir el objeto de la experimentación.</p>	
<p>Artículo 6°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 36E. Evaluación e informes de los programas piloto de experimentación. Treinta días hábiles antes de la expiración del plazo establecido en esta ley para la experimentación, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará a la Comisión Primera Constitucional y a la Comisión de Ordenamiento Territorial de cada Cámara, un informe de evaluación y de resultados de la experimentación a partir de las observaciones y experiencias de cada entidad territorial que ha participado en los programas piloto, así como los objetivos logrados.</p> <p>Este informe expondrá los efectos y resultados de las medidas adoptadas por las entidades territoriales. Se realizarán estudios de</p>	<p><u>disposiciones de orden constitucional, leyes estatutarias, tributarias, aduaneras y de orden público. Tampoco se podrán modificar leyes orgánicas, con excepción de la Ley del Sistema General de Participaciones, siempre que haya previo concepto del Departamento Nacional de Planeación sobre la temática específica a experimentar.</u></p> <p>Artículo 6°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 36E. Evaluación e informes de los programas piloto de experimentación. Treinta días hábiles antes de la expiración del plazo establecido <u>en esta ley para la en cada ley que autorice un programa de experimentación,</u> el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará a la Comisión Primera Constitucional y a la Comisión de Ordenamiento Territorial de cada Cámara, un informe de evaluación y de resultados de la experimentación a partir de las observaciones y experiencias de cada entidad territorial que ha participado en los programas piloto, así como los objetivos logrados.</p> <p>Este informe expondrá los efectos y resultados de las medidas adoptadas por las</p>	<p>El plazo de expiración es definido en cada ley que autoriza un programa piloto. Este proyecto de ley solo plantea el plazo máximo de duración.</p> <p>Se precisa el objeto del informe que debe rendir el Gobierno Nacional en marzo de cada año.</p>	<p>impacto social, financiero y fiscal de la implementación de los programas piloto de la experimentación.</p> <p>Igualmente, cada marzo, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará un informe al Congreso de la República. En este informe también incluirá solicitudes de programas piloto de experimentación a realizarse de manera futura.</p> <p>Artículo 7°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 36F. Generalización, prolongación, modificación o abandono de los programas piloto de experimentación. Antes de la expiración del plazo fijado para los programas piloto de experimentación y a partir de su evaluación, el Congreso de la República, por medio de una ley, determinará según el caso:</p> <p>a) Si el programa piloto de experimentación se prolonga o modifica, caso en el cual no podrá exceder una duración de cuatro (4) años más.</p> <p>b) Si el programa piloto de</p>	<p>entidades territoriales. Se realizarán estudios de impacto social, financiero y fiscal de la implementación de los programas piloto de la experimentación.</p> <p>Igualmente, cada marzo, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará un informe al Congreso de la República sobre el avance de los programas de experimentación en curso. En este informe también incluirá solicitudes de programas piloto de experimentación a realizarse de manera futura.</p> <p>Artículo 7°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 36F. Generalización, prolongación, modificación o abandono de los programas piloto de experimentación. Antes de la expiración del plazo fijado para los programas piloto de experimentación y a partir de su evaluación, el Congreso de la República, por medio de una ley, determinará según el caso:</p> <p>a) Si el programa piloto de experimentación se prolonga o modifica, caso en el cual no podrá exceder una duración de cuatro (4) años más.</p> <p>b) Si el programa piloto de</p>	<p>Los programas piloto de experimentación son aprobados vía ley ordinaria, así que para prorrogarlos se requiere de una ley y no solo de una proposición. Por eso se elimina esta última opción en el literal b).</p>

<p>experimentación adquiere carácter permanente o se generalizan las medidas tomadas a título experimental, para todas aquellas entidades territoriales que tengan la misma categoría. Para ello, se presentará una proposición o un proyecto de ley, con el fin de prorrogar la experimentación hasta la aprobación de la Ley que la establezca como definitiva, en un límite de tiempo superior a un año contado a partir de la fecha de expiración establecida en la ley que autorizó la experimentación.</p>	<p>experimentación adquiere carácter permanente o se generalizan las medidas tomadas a título experimental, para todas aquellas entidades territoriales que tengan la misma categoría. Para ello, se presentará una proposición o un proyecto de ley con el fin de prorrogar la experimentación hasta la aprobación de la Ley que la establezca como definitiva, en un límite de tiempo término superior a un año contado a partir de la fecha de expiración establecida en la ley que autorizó la experimentación.</p>		<p>de la remisión obligatoria del acto administrativo general e impersonal que verse sobre la suspensión y extensión de las disposiciones normativas correspondientes, expedidos en utilización del procedimiento de experimentación, solicitar a dicha entidad, la revocatoria directa del acto o de los actos administrativos, exponiendo, mediante carta de observaciones, las razones jurídicas que soportan tal solicitud.</p>	<p>de la remisión obligatoria del acto administrativo general e impersonal que verse sobre la suspensión y extensión de las disposiciones normativas correspondientes, expedidos en utilización del procedimiento de experimentación, solicitar a dicha entidad, la revocatoria directa del acto o de los actos administrativos, exponiendo, mediante carta de observaciones, las razones jurídicas que soportan tal solicitud. <u>solicitarle a la entidad territorial que revoque cualquier acto administrativo expedido en el marco de un programa piloto de experimentación. La solicitud podrá realizarse dentro de los dos (2) meses siguientes al recibo del acto administrativo correspondiente y deberá acompañarse de una carta de observaciones que exponga las razones jurídicas que la soportan.</u></p>	<p>salvaguardar la Constitución y la Ley. Dado que cualquier persona puede demandar los actos administrativos dictados en el marco de los programas piloto de experimentación, se precisa que la suspensión automática solo procede cuando sea el Ministerio del Interior quien presente la demanda. Esto, conforme a la exposición de motivos del presente proyecto de ley.</p>
<p>c) El abandono de la experimentación. Parágrafo. Por fuera de los casos señalados anteriormente, la experimentación no podrá continuar más allá del plazo fijado por la ley que la autorizó y organizó.</p>	<p>c) El abandono de la experimentación. Parágrafo. Por fuera de los casos señalados anteriormente, la experimentación no podrá continuar más allá del plazo fijado por la ley que la autorizó y organizó.</p>		<p>Frente a dicha solicitud la entidad territorial podrá, dentro del mes siguiente a su recibo, revocar directamente el acto administrativo o negarse a revocarlo, y continuar ejecutando el acto administrativo previa comunicación al Ministro del Interior de su decisión debidamente motivada, dentro del mismo mes que le fue conferido para tomar su decisión de retiro o no del acto administrativo.</p>	<p>Frente a dicha solicitud la entidad territorial podrá, su dentro del mes siguiente a su al recibo de la petición, la entidad territorial podrá revocar directamente el acto administrativo o negarse a hacerlo, y. <u>En este último caso, podrá continuar ejecutando el acto administrativo previa comunicación al Ministro del Interior de su decisión debidamente motivada, dentro del mismo mes que</u></p>	
<p>Artículo 8°. Adiciónese un artículo nuevo 97A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: Artículo 97A. Revocación de actos administrativos expedidos en aplicación del procedimiento de experimentación. El Ministro del Interior podrá, por motivos de inconstitucionalidad o de ilegalidad, dentro de los dos meses siguientes al recibo</p>	<p>Artículo 8°. Adiciónese un artículo nuevo 97A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: Artículo 97A. Revocación de actos administrativos expedidos en aplicación del procedimiento de experimentación. El Ministro del Interior podrá, por motivos de inconstitucionalidad o de ilegalidad, dentro de los dos meses siguientes al recibo</p>	<p>Se modifica redacción. Se elimina la referencia a los actos administrativos "generales e impersonales", pues como la experimentación busca reemplazar normas generales por otra, no hay necesidad de hacer tal mención. En todo caso, si se llegase a expedir un acto administrativo particular, debería tener el mismo tratamiento a fin de</p>	<p>En caso de no retiro del acto administrativo del ordenamiento jurídico por parte de la entidad territorial, el Ministro del Interior podrá solicitar la nulidad del acto o de los actos administrativos al recibo de la comunicación de no retiro del ordenamiento jurídico de la decisión o, podrá solicitarlo en cualquier tiempo de</p>	<p>Frente a dicha solicitud la entidad territorial podrá, su dentro del mes siguiente a su al recibo de la petición, la entidad territorial podrá revocar directamente el acto administrativo o negarse a hacerlo, y. <u>En este último caso, podrá continuar ejecutando el acto administrativo previa comunicación al Ministro del Interior de su decisión debidamente motivada, dentro del mismo mes que</u></p>	
<p>acuerdo con los términos de caducidad establecidos en el presente Código para los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho. La presentación de la demanda de nulidad suspenderá los efectos de los actos administrativos por un término máximo de cuatro (4) meses; si vencido ese tiempo, el juez no se ha pronunciado de fondo sobre la nulidad del acto administrativo general o impersonal, la suspensión del acto administrativo quedará sin efectos, salvo que el juez que esté conociendo el asunto de oficio, decida mantener la suspensión del acto administrativo hasta que se pronuncie de fondo sobre la nulidad del acto.</p>	<p>le fue conferido para tomar su decisión de revocación o no del acto administrativo. En caso de no retiro del acto administrativo del ordenamiento jurídico por parte de la entidad territorial, el Ministro del Interior podrá solicitar la nulidad del acto o de los actos administrativos al recibo de la comunicación de no retiro del ordenamiento jurídico de la decisión o, podrá solicitarlo en cualquier tiempo de acuerdo con los términos de caducidad establecidos en el presente Código para los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho. <u>De no revocarse el acto administrativo, el Ministerio del Interior podrá solicitar su nulidad de conformidad con los requisitos establecidos en el presente Código. La presentación de la demanda de nulidad por parte del Ministerio del Interior suspenderá los efectos de los actos administrativos por un término máximo de cuatro (4) meses. Si vencido ese tiempo el juez no se ha pronunciado de fondo sobre la nulidad del acto administrativo general e impersonal, la suspensión del acto administrativo quedará sin efectos, salvo que el juez que esté conociendo el asunto de</u></p>		<p>oficio, decida, de oficio o a petición de parte, mantener la suspensión del acto administrativo suspendida su ejecución hasta que se pronuncie de fondo sobre la nulidad del acto.</p>		
<p>Artículo 9°. Será requisito de todo programa piloto de experimentación, contar con una asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderla, para lo cual podrá contar con financiamiento por parte de la Nación, o demostrar que el programa se llevará a cabo con recursos de la entidad territorial o la Región Administrativa de Planificación, caso en el cual no será necesario ni el financiamiento ni el aval del Gobierno Nacional.</p>	<p>Artículo 9°. Será requisito de todo programa piloto de experimentación, contar con una asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderla, para lo cual podrá contar con financiamiento por parte de la Nación, o demostrar que el programa se llevará a cabo con recursos de la entidad territorial o la Región Administrativa de Planificación, caso en el cual no será necesario ni el financiamiento ni el aval del Gobierno Nacional.</p>	<p>Sin modificación.</p>	<p>Artículo 10°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 10°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificación.</p>
<p>VII. POSIBLES IMPEDIMENTOS</p>					
<p>En cumplimiento con lo ordenado por el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, a continuación se señalan las razones por las cuales el presente Proyecto de Ley no genera conflictos de intereses o beneficios directos que puedan resultar en impedimentos a los miembros del Congreso de la República.</p>					
<p>De acuerdo con lo establecido en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, "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". La misma norma dispone que un beneficio es particular cuando "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, disciplina-rias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado".</p>					

<p>El presente Proyecto de Ley Orgánica busca crear un procedimiento de carácter general para que las entidades territoriales puedan, con autorización del Ejecutivo y del Legislativo, suspender normas de carácter nacional y reemplazarlas por otras que se ajusten a su propia realidad. En consecuencia, no es una iniciativa que tenga la capacidad de generar un beneficio particular para los congresistas.</p> <p>Este proyecto de ley, además, es aplicable a todas y cada una de las entidades territoriales que conforman el Estado colombiano. Luego, dado que no crea una situación especial para un municipio o departamento en concreto, tampoco se estima que estén inmersos en conflicto de interés los congresistas con parientes que estén dentro de los grados de consanguinidad o afinidad establecidos por la ley y ejerzan como autoridades civiles, políticas o administrativas de municipios o departamentos.</p> <p>De cualquier modo, se recuerda que la valoración sobre la existencia o no de posibles conflictos de interés corresponde a cada congresista. Por tanto, se invita a evaluar otras hipótesis que puedan conducir a declararse impedidos.</p> <p>VIII. PROPOSICIÓN</p> <p>De conformidad con lo expuesto, solicito a la Plenaria del H. Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Ley Orgánica No. 133 de 2021 Senado <i>"Por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones"</i>, conforme al texto con modificaciones que se propone.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>JOSÉ ENRIQUE BENEDETTI MARTELO Senador de la República Ponente</p>	<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 133 DE 2021 SENADO</p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones"</i>.</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente Ley introduce el procedimiento de experimentación para otorgar competencias a las entidades territoriales, de manera que puedan suspender la aplicación temporal de una norma de carácter nacional y poner a prueba una nueva institución, norma o política pública o desarrollar planes, programas y proyectos en función de necesidades específicas de cada entidad territorial. Igualmente, se establece una remisión obligatoria de los actos administrativos generales expedidos por las entidades territoriales, entiéndase ordenanzas y acuerdos, en aplicación de los programas piloto de experimentación al Gobierno Nacional, como requisito de validez de los mismos.</p> <p>Artículo 2°. Adiciónese un Título Nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO IV A DE LA EXPERIMENTACIÓN</p> <p>Artículo 36A. Definiciones y alcance. La experimentación es un procedimiento de formación normativa mediante el cual la Nación faculta a las entidades territoriales a suspender de manera temporal una norma de carácter nacional y sustituirla por otra, de manera experimental y mediante programas piloto de experimentación.</p> <p>Los programas piloto de experimentación son los programas mediante los cuales las entidades territoriales podrán poner a prueba una nueva institución, norma o política pública o desarrollar planes, programas y proyectos en función de sus necesidades específicas, en reemplazo de la norma de carácter nacional que el Congreso de la República les autorizó suspender. Cada programa piloto de experimentación se podrá llevar a cabo en las entidades territoriales seleccionadas por la Comisión de Ordenamiento Territorial prevista en los artículos 4° y 5° de la presente Ley y de acuerdo con los requisitos establecidos en la misma.</p> <p>En todo caso se requerirá de una Ley que autorice cada programa piloto de experimentación. Dicha Ley estará sujeta a las condiciones establecidas en la presente Ley y podrá desarrollarse por medio de decretos reglamentarios que deberán contener de manera taxativa las características de los programas piloto de experimentación, tales como el objeto, la población a beneficiar, la financiación, entre otros.</p> <p>Artículo 3°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p>
<p>Artículo 36B. Procedimiento para participar de la experimentación.</p> <p>a) Las entidades territoriales, por iniciativa del alcalde o del gobernador y previa votación favorable del Concejo Municipal, Distrital o de la Asamblea Departamental, podrán solicitar a la Comisión de Ordenamiento Territorial la participación en programas piloto de experimentación. La solicitud deberá señalar el propósito de la experimentación, las normas a suspender y por cuánto tiempo se pretende ejercer.</p> <p>Para que un departamento pueda elevar la solicitud para participar en un programa piloto de experimentación que afecte a los distritos que hacen parte de él, deberá contar con la autorización de los concejos distritales respectivos. La misma obligación tendrán los municipios y los distritos en los eventos en que un programa piloto de experimentación que se pretenda realizar afecte los intereses del departamento.</p> <p>b) Por Decreto, el Gobierno Nacional establecerá la lista de las entidades territoriales autorizadas a participar en programas piloto de experimentación, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, con el fin de que este verifique si se cumplen las disposiciones legales correspondientes.</p> <p>c) El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará ante el Congreso de la República un proyecto de ley para autorizar los programas pilotos de experimentación. El proyecto de ley deberá señalar las normas para las cuales se autoriza experimentar, el objeto de la experimentación, la duración y los requisitos mínimos que debe cumplir cada programa piloto de experimentación.</p> <p>Parágrafo 1°. En cualquier momento, el Congreso de la República podrá dictar una ley para finalizar cualquier programa piloto de experimentación que no esté cumpliendo con su objetivo.</p> <p>Parágrafo 2°. Los programas piloto de experimentación en ningún caso podrán versar sobre temas que involucren el ejercicio de una libertad fundamental o de un derecho fundamental. En virtud de ellos, no se podrá suspender la aplicación de disposiciones de orden constitucional, leyes estatutarias, tributarias, aduaneras y de orden público. Tampoco se podrán modificar leyes orgánicas, con excepción de la Ley del Sistema General de Participaciones, siempre que haya previo concepto del Departamento Nacional de Planeación sobre la temática específica a experimentar.</p> <p>Artículo 4°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 36C. Suspensión normativa. Después de promulgada la ley que autoriza el programa piloto de experimentación, los concejos y las asambleas podrán hacer efectiva la suspensión de las normas de carácter nacional mediante la expedición de acuerdos u ordenanzas, respectivamente. Surtido este paso, podrán dictar las normas de reemplazo que haya a lugar para cumplir el objetivo del programa piloto de experimentación.</p> <p>Todo acto administrativo que sea expedido en el marco del programa de piloto de experimentación deberá ser remitido al Ministerio del Interior y publicado en el Diario Oficial. Lo anterior constituirá requisito de validez y de ejecutoriedad del acto administrativo.</p>	<p>Artículo 5°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 36D. Duración de los programas piloto de experimentación. En principio, los programas, planes y/o proyectos tendrán una duración de hasta ocho (8) años. Los programas piloto de experimentación podrán prolongarse o modificarse hasta por un periodo de cuatro (4) años más, para lo cual se surtirá el proceso dispuesto en el artículo 36B.</p> <p>Artículo 6°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 36E. Evaluación e informes de los programas piloto de experimentación. Treinta días hábiles antes de la expiración del plazo establecido en cada ley que autorice un programa de experimentación, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará a la Comisión Primera Constitucional y a la Comisión de Ordenamiento Territorial de cada Cámara, un informe de evaluación y de resultados de la experimentación a partir de las observaciones y experiencias de cada entidad territorial que ha participado en los programas piloto, así como los objetivos logrados.</p> <p>Este informe expondrá los efectos y resultados de las medidas adoptadas por las entidades territoriales. Se realizarán estudios de impacto social, financiero y fiscal de la implementación de los programas piloto de experimentación.</p> <p>Igualmente, cada marzo, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará un informe al Congreso de la República sobre el avance de los programas de experimentación en curso. En este informe también incluirá solicitudes de programas piloto de experimentación a realizarse de manera futura.</p> <p>Artículo 7°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 36F. Generalización, prolongación, modificación o abandono de los programas piloto de experimentación. Antes de la expiración del plazo fijado para los programas piloto de experimentación y a partir de su evaluación, el Congreso de la República, por medio de una ley, determinará según el caso:</p> <p>a) Si el programa piloto de experimentación se prolonga o modifica, caso en el cual no podrá exceder una duración de cuatro (4) años más.</p> <p>b) Si el programa piloto de experimentación adquiere carácter permanente o se generalizan las medidas tomadas a título experimental, para todas aquellas entidades territoriales que tengan la misma categoría. Para ello, se presentará un proyecto de ley con el fin de prorrogar la experimentación hasta la aprobación de la Ley que la establezca como definitiva, en un término no superior a un año contado a partir de la fecha de expiración establecida en la ley que autorizó la experimentación.</p> <p>c) El abandono de la experimentación.</p> <p>Parágrafo. Por fuera de los casos señalados anteriormente, la experimentación no podrá continuar más allá del plazo fijado por la ley que la autorizó y organizó.</p>

<p>Artículo 8°. Adiciónese un artículo nuevo 97A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 97A. Revocación de actos administrativos expedidos en aplicación del procedimiento de experimentación. El Ministro del Interior podrá, por motivos de inconstitucionalidad o de ilegalidad, solicitarle a la entidad territorial que revoque cualquier acto administrativo expedido en el marco de un programa piloto de experimentación. La solicitud podrá realizarse dentro de los dos (2) meses siguientes al recibo del acto administrativo correspondiente y deberá acompañarse de una carta de observaciones que exponga las razones jurídicas que la soportan.</p> <p>Dentro del mes siguiente al recibo de la petición, la entidad territorial podrá revocar directamente el acto administrativo o negarse a hacerlo. En este último caso, podrá continuar ejecutando el acto administrativo previa comunicación al Ministro del Interior de su decisión debidamente motivada, dentro del mismo mes que le fue conferido para tomar su decisión de revocación o no del acto administrativo.</p> <p>De no revocarse el acto administrativo, el Ministerio del Interior podrá solicitar su nulidad de conformidad con los requisitos establecidos en el presente Código. La presentación de la demanda de nulidad por parte del Ministerio del Interior suspenderá los efectos de los actos administrativos por un término máximo de cuatro (4) meses. Si vencido ese tiempo el juez no se ha pronunciado de fondo sobre la nulidad del acto administrativo, la suspensión del acto administrativo quedará sin efectos, salvo que el juez que esté conociendo el asunto decida, de oficio o a petición de parte, mantener suspendida su ejecución hasta que se pronuncie de fondo sobre la nulidad.</p> <p>Artículo 9°. Será requisito de todo programa piloto de experimentación, contar con una asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderla, para lo cual podrá contar con financiamiento por parte de la Nación, o demostrar que el programa se llevará a cabo con recursos de la entidad territorial o la Región Administrativa de Planificación, caso en el cual no será necesario ni el financiamiento ni el aval del Gobierno Nacional.</p> <p>Artículo 10°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO Senador de la República Ponente</p>	<p>02 DE SEPTIEMBRE DE 2022. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. SESIONES PRESENCIALES. En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional comision_primera@senado.gov.co.</p>  <p>YURY LINETH SIERRA TORRES Secretaria General Comisión Primera H. Senado de la República</p> <p>05 DE SEPTIEMBRE DE 2022. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. SESIONES PRESENCIALES. Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.</p> <p>Presidente,</p> <p>FABIO AMIN SALEME</p> <p>Secretaria General,</p>  <p>YURY LINETH SIERRA TORRES</p>
<p>TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>PROYECTO DE LEY N° 133 DE 2021 SENADO</p> <p>“POR MEDIO DE LA CUAL SE INTRODUCE LA FIGURA DE LA EXPERIMENTACIÓN, SE ADICIONA LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, SE ADICIONA LA LEY 1437 DE 2011 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente Ley introduce el procedimiento de experimentación para otorgar competencias a las entidades territoriales y a las Regiones Administrativas de Planificación, de manera que puedan suspender la aplicación temporal de una norma de carácter nacional y poner a prueba una nueva institución, norma o política pública o desarrollar planes, programas y proyectos en función de necesidades específicas de cada entidad territorial o Regiones Administrativas de Planificación. Igualmente, se establece una remisión obligatoria de los actos administrativos generales expedidos por las entidades territoriales, entendiéndose ordenanzas y acuerdos, en aplicación de los programas piloto de experimentación al Gobierno Nacional, como requisito de validez de los mismos.</p>	<p>ARTÍCULO 2°. Adiciónese un Título Nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>TÍTULO IV A DE LA EXPERIMENTACIÓN</p> <p>Artículo 36A. Definiciones y alcance. La experimentación es un procedimiento de formación normativa mediante el cual la Nación faculta a las entidades territoriales y Regiones Administrativas de Planeación a suspender de manera temporal una norma de carácter nacional y sustituirla por otra, de manera experimental y mediante programas piloto de experimentación.</p> <p>Los programas piloto de experimentación son los programas en que las entidades territoriales y las Regiones Administrativas de Planeación solicitan al Congreso de la República una nueva normativa con objeto determinado, para descentralizar funciones administrativas. Cada programa piloto de experimentación se podrá llevar a cabo en las entidades territoriales o Regiones Administrativas de Planeación seleccionadas por la Comisión de Ordenamiento Territorial prevista en los artículos 4° y 5° de la presente Ley y de acuerdo con los requisitos establecidos en la misma.</p> <p>En todo caso se requerirá de una Ley que autorice cada programa piloto de experimentación. Dicha Ley estará sujeta a las condiciones establecidas en la presente Ley y podrá desarrollarse por medio de decretos reglamentarios que deberán contener de manera taxativa las características de los programas piloto de experimentación, tales como el objeto, la población a beneficiar, la financiación, entre otros.</p> <p>Las leyes y decretos reglamentarios podrán contener disposiciones que autoricen programas piloto de carácter experimental, los cuales podrán ser transferidos a las entidades territoriales de acuerdo con periodos que se determinan en la presente Ley, a fin de poner a prueba una nueva institución, norma o política pública.</p> <p>ARTÍCULO 3°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 36B. Suspensión y extensión normativa. Con fundamento en el artículo 150 numeral 5 de la Constitución Política, las entidades territoriales podrán suspender y extender la aplicación de normas de carácter general en su territorio, a título experimental, de disposiciones normativas que regulan el ejercicio de competencias transferidas por la Nación.</p> <p>El Congreso de la República por medio de una ley presentada por el Ministerio del Interior, previo concepto favorable de la Comisión de Ordenamiento Territorial, señalará las normas en las que autoriza experimentar, el objeto de la experimentación, la duración y los requisitos mínimos que la</p>

<p>experimentación deberá cumplir para continuar con el ejercicio permanente de las facultades transferidas. Dichas facultades podrán ser reasumidas por la Nación en cualquier momento, cuando no se cumpla con el objeto del programa piloto de la experimentación.</p> <p>Parágrafo. Los programas piloto de experimentación en ningún caso podrán versar sobre temas que involucren el ejercicio de una libertad fundamental o de un derecho fundamental. En todo caso, no se podrá suspender la aplicación de disposiciones de orden constitucional, leyes estatutarias, tributarias, aduaneras y de orden público, en virtud de ningún programa piloto de experimentación. Tampoco se podrán modificar en aplicación del programa de experimentación leyes orgánicas, con excepción de la ley del Sistema General de Participaciones, siempre que haya previo concepto del Departamento Nacional de Planeación sobre la temática específica a experimentar.</p> <p>ARTÍCULO 4°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 36C. Duración de los programas piloto de experimentación. El Congreso de la República por ley, fijará el plazo en el cual la entidad territorial o entidades territoriales que cumplan las condiciones previstas por el Legislador, puedan solicitar su participación en programas piloto de experimentación. En principio, los programas, planes y/o proyectos tendrán una duración de hasta ocho (8) años.</p> <p>Los programas piloto de experimentación podrán prolongarse o modificarse, hasta un periodo de cuatro (4) años más, de conformidad con los artículos subsiguientes.</p> <p>ARTÍCULO 5°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 36D. Procedimiento para participar de la experimentación.</p> <p>a) Las entidades territoriales, previa votación favorable del Concejo Municipal, Distrital o de la Asamblea Departamental, podrán solicitar a la Comisión de Ordenamiento Territorial, la participación en programas piloto de experimentación.</p> <p>b) Por Decreto, el Gobierno Nacional establecerá la lista de las entidades territoriales autorizadas a participar en programas piloto de experimentación, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, con el fin de que este verifique si se cumplen las disposiciones legales correspondientes.</p>	<p>c) El Congreso de la República, mediante ley, señalará las normas para las cuales se autoriza experimentar, el objeto de la experimentación, la duración y los requisitos mínimos que debe cumplir cada programa piloto de experimentación.</p> <p>ARTÍCULO 6°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 36E. Evaluación e informes de los programas piloto de experimentación. Treinta días hábiles antes de la expiración del plazo establecido en esta ley para la experimentación, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará a la Comisión Primera Constitucional y a la Comisión de Ordenamiento Territorial de cada Cámara, un informe de evaluación y de resultados de la experimentación a partir de las observaciones y experiencias de cada entidad territorial que ha participado en los programas piloto, así como los objetivos logrados.</p> <p>Este informe expondrá los efectos y resultados de las medidas adoptadas por las entidades territoriales. Se realizarán estudios de impacto social, financiero y fiscal de la implementación de los programas piloto de la experimentación.</p> <p>Igualmente, cada marzo, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará un informe al Congreso de la República. En este informe también incluirá solicitudes de programas piloto de experimentación a realizarse de manera futura.</p> <p>ARTÍCULO 7°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 36F. Generalización, prolongación, modificación o abandono de los programas piloto de experimentación. Antes de la expiración del plazo fijado para los programas piloto de experimentación y a partir de su evaluación, el Congreso de la República, por medio de una ley, determinará según el caso:</p> <p>a) Si el programa piloto de experimentación se prolonga o modifica, caso en el cual no podrá exceder una duración de cuatro (4) años más.</p> <p>b) Si el programa piloto de experimentación adquiere carácter permanente o se generalizan las medidas tomadas a título experimental, para todas aquellas entidades territoriales que tengan la misma categoría. Para ello, se presentará una proposición o un proyecto de ley, con el fin de prorrogar la experimentación hasta la aprobación de la Ley que la establezca como definitiva, en un límite de tiempo no superior a un año contado a partir de la fecha de expiración establecida</p>
<p>en la ley que autorizó la experimentación.</p> <p>c) El abandono de la experimentación.</p> <p>Parágrafo. Por fuera de los casos señalados anteriormente, la experimentación no podrá continuar más allá del plazo fijado por la ley que la autorizó y organizó.</p> <p>ARTÍCULO 8°. Adiciónese un artículo nuevo 97A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 97A. Revocación de actos administrativos expedidos en aplicación del procedimiento de experimentación. El Ministro del Interior podrá, por motivos de inconstitucionalidad o de ilegalidad, dentro de los dos meses siguientes al recibo de la remisión obligatoria del acto administrativo general e impersonal que verse sobre la suspensión y extensión de las disposiciones normativas correspondientes, expedidos en utilización del procedimiento de experimentación, solicitar a dicha entidad, la revocatoria directa del acto o de los actos administrativos, exponiendo, mediante carta de observaciones, las razones jurídicas que soportan tal solicitud.</p> <p>Frente a dicha solicitud la entidad territorial podrá, dentro del mes siguiente a su recibo, revocar directamente el acto administrativo o negarse a revocarlo, y continuar ejecutando el acto administrativo previa comunicación al Ministro del Interior de su decisión debidamente motivada, dentro del mismo mes que le fue conferido para tomar su decisión de retiro o no del acto administrativo.</p> <p>En caso de no retiro del acto administrativo del ordenamiento jurídico por parte de la entidad territorial, el Ministro del Interior podrá solicitar la nulidad del acto o de los actos administrativos al recibo de la comunicación de no retiro del ordenamiento jurídico de la decisión o, podrá solicitarlo en cualquier tiempo de acuerdo con los términos de caducidad establecidos en el presente Código para los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.</p> <p>La presentación de la demanda de nulidad suspenderá los efectos de los actos administrativos por un término máximo de cuatro (4) meses; si vencido ese tiempo, el juez no se ha pronunciado de fondo sobre la nulidad del acto administrativo general o impersonal, la suspensión del acto administrativo quedará sin efectos, salvo que el juez que esté conociendo el asunto de oficio, decida mantener la suspensión del acto administrativo hasta que se pronuncie de fondo sobre la nulidad del acto.</p> <p>ARTÍCULO 9°. Será requisito de todo programa piloto de experimentación, contar con una</p>	<p>asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderla, para lo cual podrá contar con financiamiento por parte de la Nación, o demostrar que el programa se llevará a cabo con recursos de la entidad territorial o la Región Administrativa de Planificación, caso en el cual no será necesario ni el financiamiento ni el aval del Gobierno Nacional.</p> <p>ARTÍCULO 10°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>EN LOS ANTERIORES TERMINOS FUE APROBADO EL PROYECTO DE LEY N° 133 DE 2021 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE INTRODUCE LA FIGURA DE LA EXPERIMENTACIÓN, SE ADICIONA LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, SE ADICIONA LA LEY 1437 DE 2011 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", COMO CONSTA EN LA SESIÓN DEL DÍA 13 DE OCTUBRE DE 2021, ACTA N° 20.</p> <p>NOTA: El Proyecto de Ley fue aprobado, en la Comisión Primera del Senado, en el texto del proyecto original.</p> <p>Presidente,</p> <p> GERMAN VARON COTRINO</p> <p>Secretario General,</p> <p> GUILLERMO LEON GIRALDO GIL</p>

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO PROPUESTO PARASEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se reconoce a las bandas de marcha y todas sus acepciones como sector cultural, educativo y patrimonio de la Nación; para garantizar los derechos laborales, culturales, educativos tanto de las agrupaciones como de sus directores en Colombia y se crea el Programa Nacional de Bandas de Marcha -Ley José Eulogio Mayorga Gómez-

<p>3. Despacho del Viceministro Técnico</p>  <p>Radicado: 2-2022-039226 Bogotá D.C., 2 de septiembre de 2022 16:37</p> <p>Honorable Congresista ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE Senado de la República CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8-68 Ciudad</p> <p style="text-align: center;">Radicado entrada No. Expediente 33720/2022/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios al texto propuesto para segundo debate del Proyecto de Ley 126 de 2021 Senado "Por medio de la cual se reconoce a las bandas de marcha y todas sus acepciones como sector cultural, educativo y patrimonio de la nación; para garantizar los derechos laborales, culturales, educativos tanto de las agrupaciones como de sus directores en Colombia y se crea el Programa Nacional de Bandas de Marcha" -Ley José Eulogio Mayorga Gómez-</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de Ley del asunto, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto "(...) reconocer oficialmente a las Bandas de Marcha, con todas sus acepciones, como actividad interdisciplinar que contribuye a fomentar la capacidad musical, artística, escénica y el fortalecimiento de las prácticas colectivas y su contexto."²</p> <p>Para su consecución, la iniciativa busca, principalmente: (i) crear el registro nacional de directores y bandas de marcha como instrumento para inscribir, conservar y actualizar la información a cargo del comité de acreditación para directores de bandas de marcha, el cual estará adscrito al Ministerio de Cultura; (ii) autorizar al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación (en adelante, PGN) las partidas presupuestales necesarias para la implementación y funcionamiento del mencionado registro; (iii) crear un comité de acreditación para directores de</p>	<p>bandas de marcha conformado por (5) delegados de la Federación Colombiana de Bandas de Marcha, (1) representante del Ministerio de Educación y (1) representante del Ministerio de Cultura; (iv) crear una subcuenta en favor del programa de bandas de marcha cuyos recursos de financiación serán los siguientes: el 100% del recaudo de la Estampilla Pro Bandas, el 0,5% del recaudo por la realización de eventos culturales a nivel local, regional, nacional o internacional; el 0,5% de lo recaudado por producción y venta de licores y tabaco; y, el 10% de los recursos de la Subcuenta de solidaridad (artículo 27 de la Ley 100 de 1993³).</p> <p>Respecto a la creación del Registro Nacional de Bandas de Marcha adscrito al Ministerio de Cultura, artículo 7 de la iniciativa, se indica que su creación implicaría un costo fiscal para la nación. Para efectos de su estimación, se toma por referencia el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial cuyo gasto de creación se estima alrededor de \$14.470 millones⁴, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento de este. A este respecto, y a modo de referencia, esta Cartera se permite mencionar que para la vigencia 2022 se han destinado alrededor de \$5.710 millones al funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (en adelante, INS)⁵.</p> <p>Con relación a la financiación del Registro Nacional de Bandas de Marcha, el parágrafo 3 del citado artículo 7 de la propuesta autoriza al Gobierno Nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias, a pesar de que el artículo 10 de la iniciativa estipula que el Programa Nacional de Bandas de Marcha contará con recursos provenientes del recaudo de estampilla, de lo recaudado por la realización de eventos, por la producción y venta de licores y tabaco, y de un porcentaje de los recursos de la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional.</p> <p>Respecto a la autorización al Gobierno Nacional para destinar las partidas necesarias del Presupuesto General de la Nación, se indica que su ejecución estará sujeta a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin, tal como lo prevé el artículo 39 Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP)⁶ y en ejercicio de la autonomía presupuestal establecida en el artículo 110 del mismo Estatuto, de suerte que será la entidad correspondiente a la sección presupuestal respectiva (Ministerios o Departamentos Administrativos) la que decida incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que de acuerdo con sus competencias y conforme a las leyes anteriores, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.</p> <p>De otra parte, en cuanto al artículo 10 propuesto, que señala la creación de una subcuenta, es preciso señalar que la propuesta de ley no especifica dónde se crea o a qué sector corresponde o adscribe dicha subcuenta, ni tampoco específica si hace parte del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>Ahora bien, el mismo artículo establece dentro de las fuentes de financiación de esa subcuenta, el 100% de lo recaudado por la Estampilla Pro Marcha, sin embargo, a la fecha el legislador no ha creado tal gravamen ni ha autorizado a la nación ni a las asambleas departamentales, concejos distritales o municipales para que ordenen la emisión de tal estampilla. Adicionalmente, respecto a la mencionada Estampilla, este Ministerio encuentra que el proyecto de Ley</p>
<p>tampoco autoriza su creación, razón por la que, en criterio de esta Cartera, no sería posible contar con la mencionada renta como fuente de financiación del Programa Nacional de Bandas de Marcha.</p> <p>Tampoco es clara la fuente de financiación que señala el 0,5% de lo recaudado por la realización de eventos culturales a nivel local, regional, nacional o internacional. Además, tal como está redactado el artículo, podría entenderse que la propuesta abarca gravar la realización de eventos culturales internacionales con impuestos nacionales, lo cual no es posible por el principio de territorialidad de los impuestos.</p> <p>De otra parte, resulta confusa la referencia de la fuente de financiación relacionada con el "0,5% de lo recaudado por producción y venta de licores y tabaco" y sería necesario precisar en la iniciativa si con el proyecto de Ley se modificarían las tarifas que existen actualmente al impuesto al consumo de licores y tabaco o las tarifas del Impuesto al Valor Agregado-IVA y las destinaciones que actualmente se han creado en las normas que regulan el impuesto al consumo de licores y tabaco, entre otras, al sector salud y al deporte, conforme a lo establecido en el artículo 16 de la Ley 1816 de 2016⁷.</p> <p>Por su lado, el numeral 4 del artículo 10 del Proyecto prevé como fuente financiera para la creación del Programa Nacional de Bandas de Marcha, el 10% de los recursos de la Subcuenta de Solidaridad, contemplados en el artículo 27 de la Ley 100 de 1993. Al respecto, esta Cartera se permite señalar que el Fondo de Solidaridad Pensional (al cual hace parte la subcuenta de solidaridad) es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo cuyos recursos se administran bajo la forma jurídica de fiducia, tal y como se establece en el artículo 25 de la Ley 100 de 1993. La finalidad del Fondo es la prevista en el artículo 26 <i>ibidem</i> y se contrae a "subsidiar los aportes" al Régimen General de Pensiones de los trabajadores que carecen de recursos suficientes para efectuar la totalidad del "aporte", con lo que se denota la misión del Fondo de actuar como instrumento de apoyo de quienes no tienen recursos suficientes para respaldar financieramente una pensión contributiva⁸.</p> <p>Para financiar el subsidio referido, el artículo 27 de la citada Ley 100, modificado por el artículo 8 de la Ley 797 de 2003, contempla que, para la Subcuenta de Solidaridad, el Fondo contará con la fuente de recursos proveniente, entre otros, del 50% de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los afiliados al Sistema General de Pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes-SMLMV.</p> <p>Con fundamento en las normas comentadas, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3771 de 2007⁹ que regula la naturaleza, el objeto y la administración del Fondo, compilado en el Título 14 del Decreto 1833 de 2016¹⁰. Así las cosas, según el artículo 2.2.14.1.1. de este último decreto, el Fondo se divide en las subcuentas de: (i) Subsistencia y (ii) Solidaridad. La primera busca proteger a las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema mediante el otorgamiento de un subsidio económico; mientras que la segunda centra su objeto en ampliar la cobertura del sistema</p>	<p>pensional, subsidiando mediante el programa del subsidio al aporte a aquellos trabajadores asalariados o independientes del sector rural o urbano¹¹.</p> <p>Así, esta Cartera pone de manifiesto que los recursos gestionados a instancias del Fondo de Solidaridad Pensional representan un instrumento de protección a la seguridad social con enfoque diferencial para quienes por su condición de vulnerabilidad económica no cuentan con la capacidad de pago para asegurar las condiciones para alcanzar una pensión contributiva. Destinar entonces los recursos previstos por la Ley 100 de 1993 con los que se asegura la extensión de cobertura del derecho a la seguridad social para las personas descritas anteriormente para financiar un programa como el Nacional de Bandas de Marcha, es inconveniente por su efecto fiscal, que más adelante se describe, además de resultar abiertamente inconstitucional por ser contraria a lo establecido en el artículo 48 de la Constitución Política, que dispone que "Ninguna de las entidades administradoras de los recursos de las Instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella". Asimismo, estaría en contravía de la "sostenibilidad financiera del Sistema Pensional"¹² que el mismo artículo constitucional prevé, pues corresponde al Estado en su amplia configuración institucional garantizar no solo los derechos de la seguridad social sino la mencionada sostenibilidad. Respecto de la destinación exclusiva de los recursos de la seguridad social, incluyendo los del Sistema General de Pensiones, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-422 de 2016, manifestó lo siguiente:</p> <p>"Como características del sistema general de pensiones se instituye que: a) la afiliación es obligatoria para los trabajadores dependientes e independientes e implica efectuar los aportes de ley; b) la selección de un cualquiera de los regímenes es libre y voluntaria; c) los afiliados tendrán derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones y pensiones de invalidez, vejez y sobrevivientes; d) las entidades administradoras de cada uno de los regímenes estarán sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia¹³; e) los recursos del sistema se destinan exclusivamente al mismo y no pertenecen a la Nación ni a las entidades que los administran; f) el Estado es responsable de la dirección, coordinación y control del sistema de pensiones, garante de los recursos pensionales y controla su destinación exclusiva, custodia y administración; y g) los costos de administración del sistema permiten una comisión razonable a las administradoras que se determina por la ley¹⁴."</p> <p>Para realizar el cálculo del impacto fiscal que tal disposición tendría, se toma en consideración los datos de apropiaciones presupuestales de la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional. Para el efecto, la Tabla 1 presenta las apropiaciones presupuestales de la subcuenta de solidaridad en los últimos cuatro años, así como su equivalente del 10% en la forma como lo propone el proyecto de Ley a los fines de financiar el Programa Nacional de Bandas de Marcha.</p> <p style="text-align: center;">Tabla 1. Apropiaciones presupuestales de la Subcuenta de Solidaridad e ingresos propuestos por el PL 126 de 2021.</p>

¹ Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones.
² Así lo entendió la Corte Constitucional que en Sentencia C-243 de 2006 destacó que su finalidad era la de "hacer efectivo el principio de solidaridad que rige al sistema de seguridad social" y materializar el Estado Social de Derecho, al asegurar a los menos favorecidos la satisfacción de sus necesidades básicas.
³ Por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional.
⁴ Por medio del cual se complian las normas del Sistema General de Pensiones.

⁵ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.
⁶ Proyecto del PGN denominado: "DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL" en la Agencia Nacional de Seguridad Vial - vigencia 2021, actualizado por IPC a precios 2022.
⁷ Correspondiente al proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones.
⁸ Decreto 111 de 1996 "Por el cual se complian la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".
⁹ Decreto 3771 de 2007.
¹⁰ Decreto 1833 de 2016.
¹¹ Decreto 1833 de 2016.
¹² Sentencia C-422 de 2016.
¹³ Superintendencia Financiera de Colombia.
¹⁴ Ley 100 de 1993, artículo 13.

Subcuenta de Solidaridad	Apropiación presupuestal de la Subcuenta de Solidaridad (en miles de millones de pesos)	Ingresos propuestos por el Proyecto de Ley 126 de 2021 (en miles de millones de pesos)
2018	\$190,9	\$19,1
2019	\$188,6	\$18,9
2020	\$199,3	\$19,9
2021	\$188,6	\$18,9

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social con base en Fondo de Solidaridad Pensional

Tomando en consideración los datos que arroja la información de la tabla anterior, se realizó una proyección de las apropiaciones presupuestales de la subcuenta a 10 años, asumiendo un crecimiento del 5%. De allí se obtiene el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Proyección de los recursos del Proyecto de Ley 126 de 2021 con fuente en la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social.

Como se observa en el gráfico, con los datos observados para el año 2021, el 10% de los recursos de las apropiaciones presupuestales de la subcuenta de solidaridad es de \$18,9 miles de millones (mm), suma equivalente a la financiación del aporte de pensión para 16.250 beneficiarios, quienes dejarían de recibir el aporte de aprobarse la fuente contemplada en el citado numeral 4 del artículo 10 propuesto en la iniciativa.

Con las proyecciones, este costo anual puede aumentar hasta los \$30,7 mm en el año 2031, con un promedio de \$26,4 mm anuales para el período 2021-2031 aumentando la brecha de quienes dejarían de beneficiarse del programa. Por otra parte, el costo en valor presente neto de la propuesta para los próximos 10 años sería de \$209,4 mm.

Es así como este Ministerio concluye que, dado el costo fiscal que representa el 10% de la Subcuenta de Solidaridad y tomando en consideración que no es propósito del Fondo de Solidaridad Pensional atender finalidades distintas a las que le corresponden en el marco de la destinación específica de los recursos de la seguridad social, esta Cartera solicita

eliminar de las fuentes de financiación del Programa Nacional de Bandas de Marcha el Fondo de Solidaridad Pensional. De lo contrario, el actual proyecto podría generar presiones de gasto adicionales no contempladas en el Presupuesto General de la Nación, ni en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo de los Sectores involucrados en su ejecución.

Por último, se recuerda que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹⁵, todo proyecto de ley debe incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por todo lo expuesto, esta Cartera Ministerial se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Atentamente,

GONZALO HERNÁNDEZ JIMÉNEZ
Viceministro Técnico
DGP/NOA/DG/REGRES/IDAF

Elaboró: Nubia Mejía Suárez
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
VO/BOVT: María Paula Valderrama Rueda

Con Copia: Dr. Gregorio Eljach Pacheco – Secretario General del Senado de la República.
UJ-0858/2022

¹⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

CONTENIDO

Gaceta número 1028 - Lunes, 5 de septiembre de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto Acto legislativo número 001 de 2022 Senado, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.	1
Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado por la Comisión Primera del Proyecto de ley orgánica número 133 de 2021 Senado, por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.	8
CARTA DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 126 de 2021 Senado, por medio de la cual se reconoce a las bandas de marcha y todas sus acepciones como sector cultural, educativo y patrimonio de la Nación; para garantizar los derechos laborales, culturales, educativos tanto de las agrupaciones como de sus directores en Colombia y se crea el Programa Nacional de Bandas de Marcha -Ley José Eulogio Mayorga Gómez-.	18