



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 441

Bogotá, D. C., miércoles, 17 de abril de 2024

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 20 DE 2024 SENADO

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

Bogotá D.C, 2 de abril de 2024.

Doctor

Germán Alcides Blanco Álvarez
Presidente de la Comisión Primera
Senado de la República

Ref: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 020 de 2024 Senado. "Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia".

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República mediante Acta MD-20, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de la referencia.

Cordialmente,

ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República
Ponente Único

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional

Autor: HH.SS: Alfredo Deluque Zuleta, Antonio Correa Jiménez, Alejandro Vega Pérez, Jahel Quiroga Carrillo, José Luis Pérez Oyuela, Didier Lobo Chinchilla, Fabio Amin Saleme, Gloria Flórez Schneider, Alejandro Carlos Chacón Camargo. – HH.RR: Eduard Sarmiento Hidalgo.

Proyecto Original: Gaceta N° 90/2024

Trámite en Senado: El día dieciséis (16) de febrero de 2024 se radicó el expediente del proyecto de Acto Legislativo No. 020 de 2024 Senado "Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia"; aprobándose la misma sin modificaciones.

El día veintiocho (28) de febrero de 2024 la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República mediante Acta MD-20 se designó como ponente al Senador Alfredo Deluque Zuleta.

El día 20 de marzo fue aprobado en Comisión Primera de Senado, se designó como ponente al Senador Alfredo Deluque Zuleta.

OBJETO DEL PROYECTO

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

Al respecto, es necesario mencionar que dicha prerrogativa, se encuentra consagrada en sendos instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano¹ y, adicionalmente, se pretende dar cumplimiento a obligaciones

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

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 N° 36/19, el N° 13/19, el N° 01/20, y el N° 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 la legislatura 2022-2023 se radicó como Proyecto de Acto Legislativo 001 de 2022 Senado, y fue aprobado hasta el primer debate de segunda vuelta en la Comisión Primera del Senado.

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

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

hambre) del Pacto Internacional de Derechos Económicos de 1966, Sociales y Culturales; y el Artículo 12 (derecho a la alimentación) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" de 1988. Así mismo, es menester resaltar que el doctrinante MARCO GERARDO MONROY CABRA ha señalado que en general "las normas que regulan el respeto a los derechos humanos son de ius cogens, de orden público y por tanto, imperativas y obligatorias para la comunidad internacional". En: MARCO GERARDO MONROY CABRA, *Derecho Internacional Público*, Bogotá, Editorial Temis, 2011. Pág. 660-661, por lo que el presente proyecto de Ley apunta a dar cumplimiento a obligaciones imperativas de carácter internacional que el Estado colombiano ha contraído en virtud de su pertenencia a la Comunidad Internacional y debido a la suscripción de sendos Tratados sobre Derechos Humanos que le son vinculantes.

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

En Colombia, un país con vocación agrícola, se mantienen alarmantes cifras de desnutrición e inseguridad alimentaria. Si bien existen instrumentos normativos y de política tendientes a alcanzar objetivos relacionados con seguridad alimentaria y alimentación adecuada, en nuestra norma fundante no hay un reconocimiento expreso al derecho humano a la alimentación, tal y como se ha concebido y desarrollado en el derecho internacional de los derechos humanos. Se hace necesario contar con disposiciones jurídicas que permitan al Gobierno Nacional reconocer la importancia debida a la garantía de la Seguridad Alimentaria para la población, al tiempo que a través de la consagración constitucional de esta prerrogativa fundamental se otorgan herramientas que le permitan a la ciudadanía ser veedora y exigir el cumplimiento progresivo de la garantía de uno de los derechos más básicos y esenciales: el poder alimentarse dignamente.

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

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

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

Así pues, de continuar con la tendencia evidenciada en los años anteriores, de acuerdo con el informe, el mundo podría encontrarse en una situación peor a la del

punto de partida del ODS 2, ya que mientras que en 2015 alrededor de 795 millones de personas pasaban hambre, en 2030 esta cifra puede llegar a los 840 millones.

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

Es necesario señalar que, de acuerdo con el informe, son múltiples las formas en las cuales la pandemia – y las medidas destinadas a su contención – pueden llegar a incidir en los sistemas de producción alimentarios y por extensión en la seguridad alimentaria.

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

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

De hecho, para corte del 19 de mayo de 2022, el índice de precios agrícolas aumentó en un 42 % respecto a enero de 2021. Los precios del maíz y el trigo son un 55 % y un 91 % más altos, respectivamente, que los de enero de 2021, y los precios del arroz son un 12 % más bajos. Esto, genera procesos inflacionarios de los precios internos, así por ejemplo, entre enero de 2022 y abril de 2022, el 92,9 %

de los países de ingreso bajo, el 84,2 % de los países de ingreso mediano bajo y el 78 % de los países de ingreso mediano alto han registrado niveles de inflación superiores al 5 %, y muchos experimentaron una inflación de dos dígitos. (Banco Mundial 2022). Esta tendencia ha continuado (Banco Mundial, 2023) y, en Colombia, por ejemplo, se ha registrado un alza en el precio del arroz desde julio de 2022 impulsada por los altos costos y la reducción de la producción.

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

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

COMENTARIOS DEL PONENTE

De acuerdo con la más reciente ronda de la encuesta de Pulso Social (DANE, 2022), es crítica la situación de los hogares en materia económica y de seguridad alimentaria. Así las cosas, para noviembre del año 2022, indica el DANE que en promedio 66,5% de las personas encuestadas, comparando su situación económica con la de hace un año, señalando que cuentan con una menor posibilidad de comprar alimentos, ropa, zapatos y artículos de primera necesidad. Esta situación resulta ligeramente mayor (3,6 % por encima de la media) para aquellas familias conformadas por cuatro o más integrantes.

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 (2022), 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 2022, se tiene que dicha proporción se redujo a 7 de cada 10 hogares (el 73,8%), lo que representa una caída de 16,3% de hogares en situación de inseguridad alimentaria. Para el tercer trimestre de 2022. 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.

Se presenta una notoria disminución en el número de comidas diarias entre antes de la medida de aislamiento preventivo y noviembre de 2022, buena parte de las capitales de la región Caribe, que se encuentran en los niveles más críticos, así: (1) Cartagena (que pasó de un 60,5 % de hogares con tres comidas diarias a un 36,9 %); (2) Valledupar (que pasó de un 90,6 % de hogares con tres comidas diarias a un 61,3%); (3) Sincelejo (que pasó de un 75,6% de hogares con tres comidas diarias a un 44,5 %); (4) Montería (que pasó de un 66,6% de hogares con tres comidas diarias a un 54,2% 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) Neiva (que pasó de un 92,8% de hogares con tres comidas diarias a un 68%); (7) Ibagué (que pasó de un 93,2 % de hogares con tres comidas diarias a un 60,5 %) y (8) Florencia (que pasó de un 83,6% de hogares con tres comidas diarias a un 55%).

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 noviembre de 2022, 25% de los encuestados consume 2 comidas y 1,3% consume 1 al día.

Por su parte, el 73,8 % 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.

El panorama anteriormente esbozado se ha agravado. Sin embargo, no pueden dejarse de lado las cifras que nos brindaba la Encuesta de Situación Nutricional (ENSIN, 2015), previa a la pandemia, cuyos resultados son francamente

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

MARCO JURÍDICO

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

Los Derechos Humanos se constituyen como aquellas prerrogativas que resultan ser inherentes al ser humano en tanto miembro perteneciente a la especie. El goce de los mismos debe garantizarse y protegerse sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición³. De esta forma, todo ser humano es titular y debe gozar de estos derechos en igualdad y sin discriminación⁴. Estos derechos son universales⁵ e inalienables⁶. Así mismo, se consideran en todo caso interrelacionados, interdependientes e indivisibles⁷. Ahora, pese a estar contemplados en la denominada Carta Internacional de los Derechos Humanos⁸, compuesta por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y por

³ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014 desde Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

⁴ Así lo dispone el Artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece que "todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos"

⁵ El principio de universalidad constituye la piedra angular del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Como ejemplo de 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.

⁶ La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define el criterio de inalienabilidad en el sentido de que "Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales." En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

⁷ En lo referente a la interrelación, interdependencia e indivisibilidad, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define dichos criterios en el sentido de que "Todos los derechos humanos, sean 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. 12/23. Párr. 5; Ver también: Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Párr. 5

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

preocupantes: En Colombia, previo a la pandemia, el 54,2% de los hogares se encuentran en situación de inseguridad alimentaria (ISAH)¹ (39,1% en inseguridad alimentaria leve, 13,8% moderada y 8,5% severa).

Esta información se puede desagregar en diferentes variables, a saber: **(1) Género:** de los hogares que se encuentran en esta situación, se tiene que el 57% tienen una jefatura femenina y un 52% tienen a un hombre en cabeza del hogar; **(2) Pertenencia étnica:** 77% de los hogares indígenas se encuentran en inseguridad alimentaria. Esta condición se replica para el 68.9% de los hogares afrodescendientes y para el reseñado 54.2% de los hogares que se consideran sin pertenencia étnica; **(3) Regiones:** La inseguridad alimentaria de los hogares en las regiones se reporta de la siguiente forma: 65% del total de los hogares de la región atlántica; 64% de la región de la Orinoquía y la Amazonia; 57.4% de la Pacífica; 52% de la Oriental; 50,2% en Bogotá y 49.3% en la Central; **(4) Índice de riqueza:** 71.2% de los hogares con ingresos más bajos se encuentran en situación de inseguridad alimentaria; esta situación se replica para el 62.7% de quienes reportan índice de riqueza bajo; 49.3% de quienes reportan índice de riqueza medio y 33% de quienes reportan ingresos altos.

En lo que respecta a la situación de la infancia y la niñez, la ENSIN (2015) resalta que La desnutrición crónica (que mide el retraso en la talla para la edad) se situó en un 10,8% y la desnutrición aguda en menores de 5 años se ubicó en 2,3%, muy por encima del 0.9% evidenciado en la ENSIN (2010).

Ahora bien, la anterior situación se contrasta con el más reciente informe de la FAO, sobre seguridad alimentaria y nutrición². De acuerdo con esta organización internacional, el 6.5% de los colombianos están en condición de hambre, ubicando al país en un lugar vergonzoso, por encima de la media regional, situado en un 6,1%. En cuanto a desnutrición global, que marca el peso para la edad, se tiene que ésta afecta a 3,7% de los menores del país.

En lo que respecta a los menores de 5 a 12 años se tiene que 7 de cada 100 menores en edad escolar presentan desnutrición crónica. Situación que es más grave para los menores indígenas, donde 30 de cada 100 menores presentan este problema, mientras que esta situación se extiende a 11 de cada 100 niños de los hogares más pobres del país.

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

¹ FAO. *Informe del Estado Mundial de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición* (2018)

los sucesivos Pactos a los que se hará referencia a continuación, doctrinalmente, los Derechos Humanos se han categorizado en tres grupos, a saber: Derechos Civiles y Políticos o de primera generación, los cuales se encuentran contenidos tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, de manera general, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Derechos Económicos, Sociales y Culturales o de segunda generación, los cuales se encuentran consagrados ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, *grosso modo*, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; y Derechos Colectivos o de tercera generación⁹. Al respecto, es menester resaltar nuevamente la interdependencia y unidad de los Derechos Humanos¹⁰, la cual cobra especial importancia, de conformidad con la Corte Constitucional, en el marco de un Estado Social de Derecho, fórmula acogida por la Constitución Política de 1991¹¹.

Del mismo modo, es preciso anotar que los Derechos Humanos representan los valores universales y constituyen imperativos éticos destinados a salvaguardar la dignidad de cada ser humano mediante el establecimiento de normas, lineamientos y procedimientos tendientes al aseguramiento y garantía de la precitada finalidad¹².

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, *La nueva generación de Derechos Humanos. Origen y Justificación*. Madrid. Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas" Universidad Carlos III de Madrid. Editorial Dykinson, 2010.

¹⁰ Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que: "Los derechos humanos forman una unidad, pues son interdependientes, integrales y universales, de suerte que no es admisible que se desconozcan unos derechos so pretexto de salvaguardar otros. Esta interdependencia y unidad de los derechos humanos tiene como fundamento la idea de que para proteger verdaderamente la dignidad humana es necesario que la persona no sólo tenga órbitas de acción que se encuentran libres de interferencia ajena, como lo quería la filosofía liberal, sino que además es menester que el individuo tenga posibilidades de participación en los destinos colectivos de la sociedad de la cual hace parte, conforme a las aspiraciones de la filosofía democrática, y también que se le aseguren una mínimas condiciones materiales de existencia, según los postulados de las filosofías políticas de orientación social. Los derechos humanos son pues una unidad compleja. Por ello algunos sectores de la doctrina suelen clasificar los derechos humanos en derechos de libertad, provenientes de la tradición liberal, derechos de participación, que son desarrollo de la filosofía democrática, y derechos sociales prestaciones, que corresponden a la influencia de las corrientes de orientación social y socialista." Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero

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

¹² WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT. *Chapter 4: The Right to adequate food in Human Rights Instruments: Legal Norms and Interpretations*. En: WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT, *Food and Human Rights in Development Volume I, Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*, Editorial Intersentia, Amberes/Oxford, 2005. Pág. 100

Al respecto, es menester resaltar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone a los Estados obligaciones positivas y negativas, entendidas en todo caso como obligaciones destinadas al respeto¹³, protección¹⁴ y realización¹⁵ de los mismos. Es precisamente en atención a los precitados deberes, de los cuales el Estado colombiano es titular, que se garantiza el Derecho Humano a la alimentación adecuada.

En ese sentido, vale la pena resaltar que los diversos instrumentos internacionales a los cuales se ha hecho referencia en la presente exposición de motivos han facultado a los Estados para que éstos adopten las medidas internas que consideren más apropiadas, de conformidad con sus contextos y realidades internas, con el propósito de lograr la efectiva realización de los derechos contemplados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y de los sucesivos instrumentos de carácter regional que consagran disposiciones similares¹⁶.

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 - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: Artículo 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁴ En lo referente a la obligación de protección, ésta exige que "(...) los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos". En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: Artículo 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁵ En lo referente a la obligación de realización, ésta se refiere al deber de "adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos". En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: Artículo 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

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.

- D. El Artículo 12.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²¹.
- E. El literal f del Artículo 25, en el contexto del derecho a la salud, y el literal I del artículo 28 en el contexto del derecho a un nivel de vida adecuado y a la protección social, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²².
- F. El Artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador – de 1988²³.
- G. Los literales c, y d del Artículo 14.2 de la Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño, en conexidad con el derecho a la salud y a los servicios de salud.
- H. El Artículo 14 y 15 del Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África.
- I. Jurisprudencialmente, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha interpretado que el derecho a la alimentación se encuentra enunciado implícitamente en la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, esto último a través de la conexidad que existe con los derechos a la vida, a la salud y al desarrollo económico, social y cultural²⁴.

marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres; e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos; f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia."

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

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

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

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

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

Respecto al derecho humano a la alimentación, que puede calificarse como el núcleo duro del presente proyecto de Ley, es pertinente resaltar que el mismo se ha considerado como parte de los denominados Derechos Económicos Sociales y Culturales y, en adición a lo anterior, ha sido aceptado universalmente. Así, éste se encuentra contemplado en diversos instrumentos y doctrina de Derecho Internacional relacionados con los Derechos Humanos, entre estos:

- A. El Artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1948¹⁷
- 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.
- C. El Artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño²⁰

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)

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)

¹⁹ Respecto a la Observación General, es preciso resaltar que la misma se constituye como una interpretación experta y autorizada respecto del contenido de los instrumentos de Derecho Internacional que contienen disposiciones relativas a los Derechos Humanos. La misma fue emitida por el órgano de supervisión del Tratado en cuestión, cuya competencia se irroga gracias a las disposiciones contenidas en el mismo. En: WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT, *Food and Human Rights in Development Volume 1: Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*, Editorial Intersentia, Ambres/Oxford, 2005. Pág. 105. Así mismo, la Corte Constitucional en Sentencia C-251 de 1997 reconoce a dichas observaciones, en conjunción con otros informes oficiales provenientes del Relator de esta clase de derechos, la característica de ser "la doctrina internacional más autorizada en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", como lo es en el presente caso el Derecho a la Alimentación adecuada.

²⁰ "1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios. (...) 2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez; b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de la salud; c) Combatir las enfermedades y la mal nutrición en el

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

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

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

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

"El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea 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.²⁵

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

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

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

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

Del mismo modo, el alimento debe ser **accesible**, ya en el plano económico como en el plano físico. En cuanto a la accesibilidad económica, dicho aspecto hace

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

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

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)

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

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

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

En ese sentido, resulta necesario traer a colación lo dispuesto por el economista y premio Nobel de economía Amartya Sen en su escrito *“The right not to be hungry”* (1982) quien plantea la existencia de una nueva categoría de derechos que denomina “metaderechos”. En ese sentido, Sen plantea que *“un metaderecho a algo x puede ser definido como el derecho a tener políticas p(x) que persigan genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho a x”²⁹*. Con el propósito de ejemplificar su afirmación, el autor plantea un ejemplo de la Constitución de la India en donde claramente se esboza una redacción *“suficientemente cuidadosa para*

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. Párr. 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. Párr. 21

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

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

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

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

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

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

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

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

Son varios los Estados los que, a pesar de haber ratificado y adoptado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales los que han

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

consagrado explícitamente en sus constituciones el reconocimiento del derecho a estar protegido contra el hambre y la desnutrición, así³²:

País	Texto constitucional
Bolivia	Artículo 16: 1. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación. (...) El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población.
Cuba	Artículo 77. Todas las personas tienen derecho a la alimentación sana y adecuada. El Estado crea las condiciones para fortalecer la seguridad alimentaria de toda la población.
Ecuador	Artículo 3. Son deberes prioritarios del Estado: (...) 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. Artículo 32. La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. Artículo 66. Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.
Haití	Artículo 22. El Estado reconoce el derecho de todo ciudadano a una vivienda digna, a la educación, a la alimentación y a la seguridad social.
República Islámica de Irán	Principio 3. Para alcanzar los objetivos mencionados en el principio segundo, el Gobierno de la República Islámica tiene la responsabilidad de poner en funcionamiento todos los medios a su alcance para conseguir los siguientes fines: (...) 12. Cimentar una economía sana y equitativa, de acuerdo con los principios islámicos, para crear bienestar, erradicar la pobreza y eliminar todo tipo de miseria en los campos de la alimentación, de la vivienda, del trabajo, de la salud y generalizar la aseguración. Principio 43. Al objeto de garantizar la independencia económica de la sociedad, erradicar la pobreza y la miseria y satisfacer las necesidades humanas en el curso de su crecimiento salvaguardando su libertad, la economía de la República Islámica de Irán se basará en los siguientes principios: (...) 1. Garantizar las necesidades básicas para todos: vivienda, alimentación, vestido, servicios sanitarios, medicamentos, educación, enseñanza, así como los medios necesarios para constituir la familia.
Kenia	Artículo 43. 1. Todas las personas tienen derecho: (...) c. A no padecer hambre y a tener alimentos adecuados de aceptable calidad.
México	Artículo 4. Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. (...) En todos los 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 razonable, cuidados y pensiones para la tercera edad, prestaciones en caso de desempleo y enfermedad, y asistencia social para los incapacitados.
Panamá	En materia de salud, corresponde prioritariamente 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.

³² Información obtenida de: Constitute Project.

República Dominicana Artículo 61. Toda persona tiene derecho a la salud integral. En consecuencia: (...) 1. El Estado debe velar por la protección de la salud de todas las personas, el acceso al agua potable, el mejoramiento de la alimentación, de los servicios sanitarios, las condiciones higiénicas, el saneamiento ambiental, así como procurar los medios para la prevención y tratamiento de todas las enfermedades, asegurando el acceso a medicamentos de calidad y dando asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes la requieran;

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

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

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

Así pues, tradicionalmente se ha entendido a la seguridad alimentaria como *“la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras”*³³. Así mismo, de conformidad con la FAO, existe seguridad alimentaria *“cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”*³⁴. Del mismo modo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO en el Folleto Informativo No. 34 sobre el derecho a la alimentación adecuada ha establecido que *“Se trata de una condición previa del ejercicio pleno del derecho a la alimentación. No obstante, el propio concepto de*

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

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

*seguridad alimentaria no es un concepto jurídico en sí mismo, no impone obligaciones a los interesados ni les otorga derechos”*³⁵

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

CONFLICTO DE INTERÉS

Teniendo en cuenta el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 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:

“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.

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

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

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

(...)”

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

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

“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 concorra 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 exige 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 Plenaria del Senado de la República dar **SEGUNDO DEBATE** al **PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 020 DE 2024 “Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”**, conforme al texto aprobado en Comisión Primera.

Cordialmente,



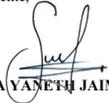
ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República

<p>03 DE ABRIL DE 2024. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional ponencias.comisionprimera@senado.gov.co.</p> <p>YURY LINETH SIERRA TORRES Secretaria General Comisión Primera H. Senado de la República</p> <p>03 DE ABRIL DE 2024. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. 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>S. GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ</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 ACTO LEGISLATIVO N° 20 DE 2024 SENADO</p> <p>“POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 65 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA”</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1°. Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 65. El Estado garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada, de manera progresiva y salvaguardando la interculturalidad, y a estar protegido contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para minimizar la pérdida de alimentos.</i></p> <p><i>La producción y acceso a de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas y forestales, así como también a la adecuación de tierras, construcción de obras de infraestructura física y logística que facilite la disponibilidad de alimentos en todo el territorio nacional.</i></p> <p><i>De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario y acuícola, con el propósito de incrementar la productividad, así como proteger y salvaguardar los medios e insumos de la actividad.</i></p>
---	---

<p>ARTÍCULO 2. El Congreso de la República tramitará y expedirá en la siguiente legislatura la ley estatutaria que desarrolle y reglamente lo previsto en el presente Acto Legislativo. En esta ley se diseñarán medidas especiales, prioritarias e inmediatas que requieran las zonas del país que presenten mayores tasas de desnutrición y mortalidad por causas asociadas a esta. En el término de dos (2) meses, luego de la entrada en vigencia de este acto legislativo, el Gobierno Nacional identificará las zonas que requieren estas medidas y propondrá al Congreso de la República las políticas urgentes que se necesiten implementar en cada una de ellas.</p> <p>ARTÍCULO 3°. El presente Acto Legislativo entrará en vigencia a partir de su promulgación.</p> <p>EN LOS ANTERIORES TÉRMINOS FUE APROBADO EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 20 DE 2024 SENADO “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 65 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA”, COMO CONSTA EN LA SESIÓN DEL DÍA 20 DE MARZO DE 2024, ACTA N° 35.</p> <p>PONENTE:</p> <p> ALFREDO BELUCHE ZULETA H. Senador de la República</p> <p>Presidente,  S. GERMAN BLANCO ALVAREZ</p> <p>Secretaria General,  YURY LINETH SIERRA TORRES</p>
--

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 74 DE 2023 SENADO

por la cual se garantiza el pluralismo informativo y se prohíben las cláusulas de exclusividad en el mercado de pauta publicitaria de la televisión abierta.

<p>Bogotá D.C 17 de abril de 2023</p> <p>Senador: IVÁN NAME VÁSQUEZ</p> <p>Presidente H. Senado de la República</p> <p>Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No 074 de 2023 Senado, "Por la cual se garantiza el pluralismo informativo y se prohíben las cláusulas de exclusividad en el mercado de pauta publicitaria de la televisión abierta"</p> <p>Respetado Presidente,</p> <p>En cumplimiento de la designación como Senadora Ponente de la iniciativa en referencia, en los términos legales que para dicho fin ha dispuesto el reglamento interno del Congreso, me permito rendir informe de ponencia positiva para segundo debate ante la H. Plenaria del Senado de la República, conforme a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, en los siguientes términos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Trámite del proyecto de ley. II. Síntesis del proyecto de ley. III. Consideraciones y justificación. IV. Competencia del congreso. V. Conflicto de interés. VI. Pliego de modificaciones. VII. Proposición. VIII. Texto propuesto para segundo debate <p>Cordialmente,</p>  <p>SANDRA YANETH JAIMES CRUZ SENADORA DE LA REPÚBLICA</p>	<p>I. Trámite del proyecto de ley.</p> <p>El presente proyecto de ley es iniciativa Congressional, el cual fue radicado ante la Secretaría General del Senado el día 02 de agosto de 2023, numerado con el 74 de 2023 Senado, con la autoría de los H. Senadores: Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Julio Alberto Elías Vidal, Robert Daza Guevara, John Jairo Roldán Avendaño, Catalina Del Socorro Pérez Pérez, Julio Cesar Estrada Cordero, Alex Florez Hernández, Clara López Obregón.</p> <p>Este Proyecto de ley fue remitido a la Comisión Sexta Constitucional del H. Senado de la República, el pasado 18 de agosto de 2023, ante lo cual, la mesa directiva mediante comunicado de fecha 14 de septiembre de 2023, me designó como Senadora Ponente.</p> <p>Posteriormente, previo a su primer debate en los términos que indica el artículo 230 de la ley 5 de 1992, se realizó audiencia pública en la que se invitaron a anunciantes, canales de televisión, autoridades competentes del orden nacional entre otros.</p> <p>El día 14 de noviembre de 2023, fue aprobado por la H. Comisión Sexta en primer debate esta iniciativa de ley, a la cual, le fue aprobada una proposición presentada por la H. Senadora Soledad Tamayo del partido Conservador.</p> <p>El día 17 de noviembre de 2023, fui notificada de la designación como ponente para segundo debate de la presente iniciativa por la H. Comisión Sexta del Senado de la República.</p> <p>II. Síntesis del proyecto de ley.</p> <p>El proyecto de ley consta de 3 artículos, que se resumen del siguiente modo:</p> <p>Artículo 1. Objeto. Garantizar condiciones equánimes de participación para los canales de televisión abierta y radiodifundida a nivel nacional.</p> <p>Artículo 2. Adición del artículo 52A a la ley 182 de 1995, para prohibir las cláusulas de exclusividad en la contratación de pauta publicitaria en televisión abierta</p> <p>Artículo 3. Vigencia y derogatorias.</p> <p>III. Consideraciones y Justificación del Proyecto de Ley</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Comentarios iniciales: Es pertinente recordar que, esta no es la primera vez que se prohíben cláusulas de exclusividad en determinados sectores, vale la pena reiterar al respecto que, la Corte Constitucional en sentencia C-535 de 1997, al analizar la prohibición de cláusulas de exclusividad en contratos de suministro contenida en el artículo 19 de la ley 256 de 1996 estableció:
<p>"De acuerdo con lo expuesto, puede concluirse: (1) la finalidad de la ley demandada es la de promover la libre competencia en el mercado de bienes y, por ende, se ajusta a la Constitución; (2) la economía de mercado es un elemento constitutivo de la Constitución económica de cuyo funcionamiento adecuado depende la eficiencia del sistema productivo y el bienestar de los consumidores; (3) la competitividad y la soberanía de los consumidores, son elementos que sin una activa y transformadora acción estatal de tipo corrector, fácilmente decaen y pierden toda incidencia, pudiendo fácilmente ser sustituidos por la unilateralidad de las fuerzas predominantes en el mercado y por el alienante y desenfrenado consumismo de masas; (4) la importancia de mercados libres, competitivos y transparentes, justifica la permanente acción estatal dirigida a que estas características se mantengan o se impongan, en la medida en que ello sea posible, con el fin de preservar la libertad de opción de los individuos y la existencia de un proceso económico abierto y eficiente.</p> <p><u>El veto legal a los pactos de exclusividad, si ellos tienen por objeto o generan una pérdida parcial o total de competitividad en el mercado, sin duda alguna contribuye a promover la libre competencia. En realidad, el legislador ha querido reservar la licitud de pactos a los eventos en que no produzcan detrimento alguno a la competencia libre en los mercados.</u>" (Subrayado y negrita propios)</p> <p>Como puede observarse, el legislador, tiene la libertad configurativa, para preservar la libre competencia, aun cuando esta se ve amenazada total o parcialmente, en cuanto a la libre competencia, y en un mercado específico, como en este caso, la televisión abierta.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Realización de audiencia pública: Inicialmente es pertinente iterar en que, a esta audiencia pública realizada previo a su primer debate, en cumplimiento del artículo 230 de la ley 5 de 1992, se invitaron a canales de televisión, autoridades del orden nacional en la materia y alrededor de 16 representantes de anunciantes, sin embargo, sólo se contó con la participación de canales de televisión, nacional y regional, así como, la participación de las autoridades nacionales en la materia, esto es, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Comisión de Regulación de Comunicaciones: <p>En su intervención la Superintendencia de Industria y Comercio sostuvo, entre otros que:</p> <p>"La Corte Constitucional (...) dijo que la constitución y la ley no prohíben las cláusulas de exclusividad por regla general sino únicamente aquellas que por las condiciones específicas del caso pueden limitar la competencia dentro del mercado y esa misma línea ha seguido el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y el Tribunal Superior de Bogotá y la</p>	<p>posición que hacen parte las doctrinas ya establecidas de la superintendencia de industria y comercio como autoridad de competencia en esta materia</p> <p>(...)</p> <p>A manera de resumen, nosotros consideramos que el proyecto tuvo en cuenta este aspecto y que es bueno que no se haya dicho que se prohíben las cláusulas de exclusividad y ya, sino que precisó que se prohíben aquellas cláusulas que puedan resultar restrictivas de la competencia".</p> <p>En síntesis, la Superintendencia, afirma que, debe tenerse en cuenta, no reproducir normas que ya existen, por lo cual, este proyecto de ley debe ser más específico respecto de las cláusulas de exclusividad.</p> <p>Por su parte, respecto de la comunicación por parte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, se puede extraer lo siguiente:</p> <p>"A partir de todo lo dicho, para la CRC la existencia de una norma especial que prosciba las cláusulas de exclusividad en los contratos de pauta publicitaria pudiera tener como efecto positivo, la claridad respecto de la existencia de una conducta que sancione los pactos desleales entre las partes o terceros que distorsione las decisiones del agente económico mas débil. Sin embargo, también conllevaría el riesgo asociado a una potencial infracción del principio constitucional del "non bis in idem", por virtud del cual, se sancionaría dos veces a un sujeto por la misma infracción, es decir, por la violación del artículo 19 de la Ley 256 de 1996, y por infringir la nueva disposición.</p> <p>(...)</p> <p>Ahora bien, con respecto a la cuestión del nivel óptimo de especificidad en las leyes, la literatura económica considera que los legisladores pueden elaborar leyes con diferentes niveles de detalle.</p> <p>(...)</p> <p>Teniendo en consideración que lo que se busca a través del Proyecto de Ley es la democratización de la información, así como la apertura de una serie de "posibilidades" para que los canales de televisión que decidan entrar al mercado de la televisión abierta y radiodifundida, tengan condiciones de igualdad en su participación a nivel nacional, sería conveniente precisar cuáles serían las "posibilidades" que tendrían los canales entrantes. Es decir, especificar de qué se tratan las barreras que con el Proyecto de Ley se pretende eliminar, pues se trata de una sola: la concentración de toda la pauta publicitaria en cabeza de un único agente económico Incumbente a través de cláusulas de</p>

<p><u>exclusividad en los contratos que celebran los canales de televisión abierta, con las agencias de publicidad o los anunciantes.</u></p> <p>En línea con lo anterior, también observa la CRC que la estructura del inciso segundo del artículo 2 del Proyecto de Ley, está inspirada en la Ley 155 de 195912 -lo que refuerza lo dicho por la Comisión en las consideraciones generales en cuanto a la duplicidad de normas-. No obstante, en caso de avanzar con el trámite del Proyecto de Ley sería importante incluir en la norma proyectada, a la par de las "prácticas, procedimientos o sistemas", lo relativo a "los contratos y convenios "a que alude la primera parte del inciso primero del artículo 1 de la Ley 155 de 1959, de tal suerte que se tendría un espectro más amplio que impida que algún agente del mercado pacte una cláusula de exclusividad, so pretexto de que no se trata de una "práctica, procedimiento o sistema."</p> <p>A su turno, la Cámara Colombiana de Informática y Tecnología, estableció que:</p> <p>"la televisión juega un rol con unos principales medios para los colombianos, por ello, es clave garantizar o asegurar una certeza jurídica y promover así la competencia dentro de este mercado de pauta publicitaria, con esto se va a conseguir un pluralismo informativo, teniendo así la posibilidad de fortalecer y hacer más distintas las voces que están usando estos medios de comunicación para desarrollar sus derechos, como es el derecho de expresión y demás libertades. <u>En la medida que se permitan estas cláusulas de exclusividad dentro de la contratación de pauta publicitaria en la televisión abierta, sin duda alguna está dificultando el acceso de recursos de muchos de los actores de este mismo servicio, esto afecta la sostenibilidad financiera, y limita el pluralismo de la información.</u> Dada la naturaleza pública y gratuita de los servicios de televisión es este el tercer punto, es vital que los prestadores de este servicio cuenten con los recursos necesarios para su operación que precisamente viene de las pautas publicitarias, permitir acuerdos comerciales que generen este tipo de exclusividades son concentradores de esos recursos económicos en pocos actores, y genera un perjuicio.</p> <p>En su lugar, Caracol Televisión, estimó que, la pauta publicitaria es muy baja, para establecer que, propicia una competencia desleal, y que, hoy un gran porcentaje de esa pauta publicitaria, se la están llevando las plataformas digitales, es decir, para este canal, las cifras por ingresos, no son significativas: "Si las cláusulas de exclusividad se acabaran hoy mismo, digamos que el 14% quedaría libre de hacer de ir a donde quisiera y se reparte ese porcentaje en la mitad que pautan con canal caracol, un 30 y pico con RCN y otros se irán a otros lados y un 4% a canal uno". Sin embargo, para este proyecto significa, que, definitivamente hay un porcentaje importante que, a través de cláusulas de exclusividad, no se le permite acceder a otros canales de televisión que no sean Caracol ni RCN, por otra parte, se considera que este proyecto de ley, si es beneficioso del pluralismo informativo, por cuanto, garantizaría, la producción de mejores contenidos, en la medida que, dicho hecho, permitiría potencializar y equiparar el rating de los canales, siendo este</p>	<p>según Caracol, el verdadero elemento determinante para la contratación de <u>pauta publicitaria</u> por parte de los anunciantes.</p> <p>Finalmente, intervinientes de Red Intercable, así como, de Canal Uno y Canales Regionales como Teleantioquia, defendieron y celebraron la iniciativa, para ellos, la televisión debe equilibrarse en términos de contenidos, asimismo, debe tenerse en cuenta, que, los ratings en muchas ocasiones son presuntamente manipulados o manipulables.</p> <p>3. Justificación de la iniciativa.</p> <p>La televisión es uno de los medios de tecnologías de la información y las comunicaciones en Colombia más usados, ocupa el tercer lugar con un 74%, después del internet (85%) y celular (79%) (CRC, 2021).</p> <p>Según el informe de Indicadores básicos de tenencia y uso de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC, para el año 2019, el 89,7% del total nacional de hogares poseía televisor convencional a color, LCD, plasma o LED; 93,8% en las cabeceras y 76,3% en centros poblados y rural disperso. Respecto del acceso, los hogares con televisión: el 64,6% del total nacional manifestó que lo hacían por medio de cable, satelital, o IPTV; 75,6% en cabecera y 29,2% en centros poblados y rural disperso. (Dane, 2021).</p> <p>En este entendido este proyecto de ley va encaminado a democratizar la información y a abrir una serie de posibilidades para que canales de televisión que decidan entrar al mercado de la televisión abierta y radiodifundida, tengan condiciones equánimes respecto de su participación a nivel nacional, es decir, en palabras de la Superintendencia de Industria y Comercio "si bien la comercialización de espacios publicitarios no es una de las finalidades del servicio, esta resulta necesaria para el desarrollo y sostenimiento de los canales". De esa manera, deben brindarse las condiciones para que los agentes entrantes al mercado no se enfrenten a las barreras impuestas por la posición de los competidores incumbentes.</p> <p>La televisión solo es popular cuando utilizando recursos públicos y de pauta publicitaria proveniente de anunciantes, promueve la difusión de contenido cultural, educativo y de interés general para la sociedad. Este tipo de televisión busca enriquecer el panorama mediático y fomentar la diversidad cultural, ofreciendo programación que resalte la identidad local, regional y nacional, y que contribuya al desarrollo social, cultural y educativo de las comunidades. En un ambiente de competencia donde la pauta se distribuye entre grandes agentes, toda práctica tendiente a limitar la libre competencia, con pautas contractuales, impide el desarrollo de nuevos contenidos. Así lo explica, Napoli, (2011) en su libro "<i>Audience Evolution: New Technologies and the Transformation of Media Audiences</i>" donde analiza cómo las nuevas tecnologías están transformando las audiencias de los medios y cómo esto afecta a la diversidad de contenidos y la pluralidad de voces en el panorama mediático.</p>
<p>Promover el acceso a nuevos contenidos, son algunas ventajas de la televisión popular en un mercado donde todos compiten por la pauta publicitaria son:</p> <ol style="list-style-type: none"> Diversidad de contenido: La televisión popular se enfoca en ofrecer programación cultural y educativa, lo cual amplía la variedad de contenidos disponibles en el mercado y satisface las necesidades de diferentes segmentos de la población. Promoción de la cultura y la educación: Al centrarse en temas culturales y educativos, la televisión popular contribuye al enriquecimiento del patrimonio cultural y al fortalecimiento de la educación de la sociedad, promoviendo el conocimiento y la apreciación de la diversidad cultural del país. Fortalecimiento de la identidad local y regional: La televisión popular puede enfocarse en la producción y promoción de contenidos que reflejen las tradiciones, costumbres y problemáticas locales y regionales, lo que fomenta la identificación y conexión de las comunidades con su entorno y sus raíces culturales. Pluralidad de voces y perspectivas: Al permitir que la televisión popular compita por la pauta publicitaria, se garantiza la inclusión de una mayor diversidad de voces y perspectivas en el panorama mediático, enriqueciendo el debate público y la toma de decisiones en la sociedad. Estímulo al talento local: La televisión popular ofrece una plataforma para que artistas, productores y creadores locales muestren y desarrollen su talento, impulsando el crecimiento de la industria cultural y creativa del país. <p>En un mercado donde todos compiten por la pauta publicitaria, sin prácticas que lo impiden, la televisión popular puede desempeñar un papel fundamental en la promoción de la diversidad, la educación y la cultura. Para lograrlo, es esencial garantizar un acceso equitativo a la pauta publicitaria, lo que permitirá a estos canales mantener y expandir su oferta de contenido de calidad, en beneficio de la sociedad en su conjunto. Y ya la Ley 182 incluye un número importante de prohibiciones anacrónicas que desafortunadamente, por su amplia definición, excluyen la posibilidad de que los órganos del sector intervengan de forma efectiva.</p> <p>Ahora bien, siendo la televisión un medio principalísimo de todo tipo de comunicación, se convierte en un mercado relevante para la pauta publicitaria. Pese al incremento de la inversión en publicidad en medios digitales, según el portal Statista en el "año 2021 el gasto en publicidad en Colombia superó los 2.500 millones de dólares estadounidenses, de los cuales alrededor de 1.900 millones de dólares se atribuyeron al gasto publicitario en televisión. Se prevé que para 2024, el gasto en publicidad en la TV se aproxime a los 2.160 millones de dólares".</p> <p>En los anteriores términos es bien conocido que, la principal fuente de ingresos de los <u>canales de la pauta publicitaria y la inversión que perciben de empresas anunciantes de forma directa y de agencias publicitarias o centrales de medios de forma indirecta.</u> En la siguiente figura elaborada por la Superintendencia de Industria y Comercio se evidencia cómo funciona el mercado:</p>	<p>En la actualidad existen tres canales de televisión radiodifundida y abierta a nivel nacional, dos de ellos tienen la concesión desde 1997 (Caracol y RCN) y otro (Canal Uno) desde el año 2017 como se verá a continuación:</p> <p>"El ingreso de CARACOL al mercado de televisión abierta nacional se dio con la Licitación Pública No. 003 de 1997</p> <p>El ingreso de RCN al mercado de televisión abierta nacional se dio con la Licitación Pública No. 003 de 1997</p> <p>CANAL UNO ingresó al mercado de televisión nacional abierta en Colombia por medio de la Licitación Pública No. 001 de 2016.</p> <p>Como se puede observar, los canales incumbentes llevan más de dos décadas prestando este servicio, frente a prestadores del servicio de televisión abierta y radiodifundida que ostentan la calidad de entrantes. En tal sentido, resulta de conocimiento público que la experiencia obtenida ha conllevado a que los Canales de televisión abierta a nivel nacional incumbentes hayan desarrollado elementos que han considerado "estrategias" para atraer anunciantes, tales como descuentos en los precios y cláusulas de exclusividad, contra las cuales no pueden ni podrían competir los canales en calidad de entrantes al mercado, quienes tienen limitaciones para el acceso a pauta publicitaria, constituyéndose en barreras de entrada al mismo.</p> <p><u>Como es evidente, las cláusulas de exclusividad en los contratos de pauta publicitaria constituyen una barrera de entrada para prestadores del servicio de televisión que, por su posición en el mercado, tienen acceso limitado a este tipo de pauta, impidiendo generar condiciones óptimas para la democratización de la información. Por ello, consideramos prudente establecer la posibilidad de eliminar del ordenamiento jurídico la posibilidad de pautar exclusivamente en un canal, permitiendo que la participación en el mercado televisivo genere condiciones equánimes de competencia y se permita que los canales entrantes en el mercado lo hagan en condiciones que les permitan ofrecer sus servicios adecuadamente, evitando incurrir en costos desproporcionados, traducándose esto en un aumento del bienestar de los consumidores.</u></p> <p>Lo anterior rescata la literatura y las mejores prácticas en derecho comparado sobre la importancia de la televisión abierta como medio de comunicación y su relación con la publicidad. Según el informe de la Comisión de la Unión Europea de 2009, "la televisión abierta es el medio más importante para los ciudadanos europeos y representa el principal vehículo para la publicidad en Europa". En cuanto a la exclusividad en publicidad, el informe de la Comisión de la Unión Europea de 2012 señala que "los acuerdos de exclusividad en publicidad pueden limitar la competencia en el mercado de publicidad y reducir la oferta de publicidad". El informe también destaca que los acuerdos de exclusividad pueden aumentar los costos de publicidad para los anunciantes, lo que puede afectar negativamente la competencia en el mercado.</p>

La exclusividad en el mercado de publicidad también puede afectar el desarrollo de la televisión abierta. Cuando los canales de televisión abierta dependen de un número limitado de anunciantes, su capacidad para producir y ofrecer contenido de calidad puede verse limitada. Esto se debe a que los canales de televisión abierta pueden sentirse obligados a producir contenido que sea atractivo para sus anunciantes en lugar de contenido que atraiga a su audiencia. A su vez, esto puede disminuir la calidad del contenido producido, lo que puede afectar negativamente la lealtad de los espectadores y, por lo tanto, disminuir la competitividad de los canales de televisión abierta.

Tipo de Televisión	Número de Operadores	Porcentaje de Pauta Publicitaria Actual	Beneficios de la Libre Competencia en la Pauta Publicitaria
Nacional	3	98% (mayormente distribuido entre dos canales, Caracol y RCN)	Mejor distribución de ingresos por publicidad, incentivando una mayor competencia y diversidad de contenido.
Regional	8	>1% (repartido entre los 8 canales regionales)	Acceso a una mayor proporción de pauta publicitaria, permitiendo una mejor financiación para la producción y difusión de contenido local y regional.
Local	17	>1% (repartido entre los 17 canales locales)	Acceso a una mayor proporción de pauta publicitaria, lo que facilita la producción de contenidos específicos para la comunidad local y brinda oportunidades para abordar temas relevantes en la zona.

Así, aunque ya la Ley 256 lo define de forma general, pues prohíbe los acuerdos de exclusividad en la distribución de bienes y servicios, es importante que se prohíban y regulen los acuerdos de exclusividad en publicidad para fomentar la competencia en el mercado de publicidad y promover el desarrollo de la televisión abierta. La televisión abierta ha sido un medio importante en la vida de las personas durante muchos años, y su relevancia y competitividad deben ser protegidas y mejoradas a través de una regulación y políticas públicas efectivas. La competencia en el mercado de publicidad puede mejorar la calidad del contenido producido y garantizar que los canales de televisión abierta sigan siendo relevantes y competitivos en el futuro.

La regulación de la exclusividad en el mercado de publicidad es importante no solo para promover la competencia y el desarrollo de la televisión abierta, sino también para garantizar la inclusión y la diversidad en la producción de contenido. Los grupos o comunidades con enfoque diferencial, como aquellos con reconocimiento gubernamental y personería jurídica, a menudo enfrentan barreras para acceder a los medios de comunicación y producir contenido que refleje sus experiencias y perspectivas únicas. **Al prohibir la exclusividad en el mercado de publicidad, se puede garantizar que estos grupos tengan acceso a la televisión abierta y tengan la oportunidad de presentar sus proyectos a una audiencia masiva.**

Además, la Ley 1431 de 2009 y la Ley 182 de 1995 establecen que los operadores públicos de televisión regional y el canal de cobertura nacional de interés público, social, educativo y cultural deben garantizar la emisión de proyectos presentados por los grupos o comunidades con enfoque diferencial de manera anual. Esto demuestra la importancia de promover la inclusión y la diversidad en la producción de contenido y garantizar que se reflejen las perspectivas de todos los grupos y comunidades.

Así, es fundamental promover el acceso a la pauta publicitaria para fomentar la creación de contenido de calidad y diverso en Colombia. La publicidad es una fuente esencial de financiamiento para los creadores de contenido y medios de comunicación. Al garantizar un acceso equitativo a la pauta publicitaria, se fomenta un entorno competitivo que brinda oportunidades a una amplia gama de creadores y productores, permitiéndoles innovar y ofrecer contenido diverso y atractivo para diferentes audiencias. Esto enriquece el panorama mediático y cultural, contribuyendo al fortalecimiento de nuestra democracia al garantizar que diversas voces y perspectivas sean representadas en los medios de comunicación. Por ello, es de suma importancia abogar por políticas que promuevan un acceso justo y transparente a la pauta publicitaria en el sector audiovisual.

Según las estadísticas del Ministerio TIC, en el mercado de la televisión abierta en el país que incluye actores a nacional, regional y local. Hay 3 operadores de televisión nacional, 8 operadores de televisión regional y 17 operadores de televisión local, lo que da un total de 28 agentes en el mercado.

Si se promueve una libre competencia en el mercado de pauta publicitaria, los 25 operadores de televisión regional y local podrían verse beneficiados. Estos canales representan la diversidad cultural, geográfica y de intereses de las diferentes comunidades en el país, y permiten la creación y difusión de contenido local y específico. La televisión regional y local también ofrece una plataforma para abordar temas y problemáticas que podrían no ser cubiertos por los canales nacionales.

En el escenario actual, donde dos canales nacionales se llevan el 99% de la pauta publicitaria, la supervivencia de la televisión regional y local se ve amenazada. Sin acceso a una parte justa de la pauta publicitaria, estos canales podrían enfrentar dificultades financieras y, eventualmente, verse obligados a cerrar. Esto no solo disminuiría la diversidad de contenido disponible para el público, sino que también afectaría negativamente la pluralidad de voces y perspectivas en el panorama

mediático del país. Por lo tanto, es crucial promover la libre competencia en el mercado de pauta publicitaria para asegurar la que la producción de contenidos populares, se acerquen a la comunidad, mejorando las posibilidades de supervivencia y crecimiento de la televisión regional y local, permitiendo así un ecosistema mediático más diverso y representativo.

Como es evidente, las cláusulas de exclusividad en los contratos de pauta publicitaria constituyen una barrera de entrada, impidiendo democratizar la información, por ello, consideramos prudente establecer la posibilidad de eliminar del ordenamiento jurídico la eventualidad de pautar exclusivamente en un canal público o privado, permitiendo que, la participación en el mercado televisivo genere condiciones ecuanímes de competencia.

IV. Competencia del congreso.
a. Constitucional:

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

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

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes (...)

b. Legal:

Ley 3 De 1992. Por La Cual Se Expiden Normas Sobre Las Comisiones Del Congreso De Colombia Y Se Dictan Otras Disposiciones.

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

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

Ley 5 de 1992. Por la cual se expide el reglamento del congreso; el senado y la cámara de representantes

“ARTÍCULO 60. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

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

2. Función LEGISLATIVA, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación

(...)

En el caso particular, se considera que el presente proyecto debe tramitarse a través de la Comisión Sexta Constitucional, en tanto pretende la prohibición de prácticas culturales, soportadas en el maltrato, crueldad, sufrimiento y violencia animal”

V. Conflicto de interés.

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, establece que se deben consignar las consideraciones que describan circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés a los Congresistas de la República en la discusión y votación de las iniciativas legislativas, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

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

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

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

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

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

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

Es preciso señalar, entonces, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de un proyecto de ley o iniciativa legislativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Con base en lo anterior, nos permitimos manifestar que no existe ninguna situación que conlleve a los suscritos a tener intereses particulares que riñan con el contenido del proyecto de ley que se somete a aprobación del Congreso de la República. Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley. Por ello, el conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generar un conflicto de interés o un impedimento.

VI. Pliego de modificaciones. Sin Modificaciones, es decir, el texto propuesto para segundo debate, es el mismo texto aprobado en la H. Comisión VI del Senado de la República, incluyendo una propuesta presentada por la H. Senadora Soledad Tamayo del Partido Conservador.

VII. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, presento ponencia positiva y propongo a la Honorable Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al Proyecto de Ley No 074 de 2023 "Por la cual se garantiza el pluralismo informativo y se prohíben las cláusulas de exclusividad en el mercado de pauta publicitaria de la televisión abierta",

Atentamente,


SANDRA YANETH JAIMÉS CRUZ
SENADORA DE LA REPÚBLICA

VIII. Texto Propuesto Para Segundo Debate al proyecto de ley 074 de 2023 Senado

"Por la cual se garantiza el pluralismo informativo y se prohíben las cláusulas de exclusividad en el mercado de pauta publicitaria de la televisión abierta"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto democratizar la información y abrir una serie de posibilidades para que canales de televisión que decidan entrar al mercado de la televisión abierta y radiodifundida, tengan condiciones ecuanímes respecto de su participación a nivel nacional, evitando la concentración de la pauta publicitaria en cabeza de un único agente económico Incumbente, a través, de cláusulas de exclusividad en los contratos que celebran los canales de televisión abierta, con las agencias de publicidad o los anunciantes.

Artículo 2. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 182 de 1995, que quedarán así:

Artículo 52A. Con el fin de evitar las prácticas anticompetitivas en el mercado de televisión, democratizar y garantizar el pluralismo informativo, estarán prohibidas las cláusulas de exclusividad para la contratación de pauta publicitaria en televisión abierta, cuando dichas cláusulas tengan por objeto o como efecto, restringir el acceso de los competidores al mercado, o monopolizar la distribución de productos o servicios.

Se entienden como cláusulas de exclusividad en el mercado de pauta publicitaria en televisión abierta aquellas prácticas procedimientos o sistemas, celebración de contratos o convenios, que tengan por objeto o como efecto limitar la libre competencia

Artículo 3. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

Atentamente,


SANDRA YANETH JAIMÉS CRUZ
SENADORA DE LA REPÚBLICA

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION SEXTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA, EN SESION REALIZADA EL DIA 14 DE NOVIEMBRE DE 2023, DEL PROYECTO DE LEY No. 074 DE 2023 SENADO

"Por la cual se garantiza el pluralismo informativo y se prohíben las cláusulas de exclusividad en el mercado de pauta publicitaria de la televisión abierta"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto democratizar la información y abrir una serie de posibilidades para que canales de televisión que decidan entrar al mercado de la televisión abierta y radiodifundida, tengan condiciones ecuanímes respecto de su participación a nivel nacional, evitando la concentración de la pauta publicitaria en cabeza de un único agente económico Incumbente, a través, de cláusulas de exclusividad en los contratos que celebran los canales de televisión abierta, con las agencias de publicidad o los anunciantes.

Artículo 2. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 182 de 1995, que quedarán así:
Artículo 52A. Con el fin de evitar las prácticas anticompetitivas en el mercado de televisión, democratizar y garantizar el pluralismo informativo, estarán prohibidas las cláusulas de exclusividad para la contratación de pauta publicitaria en televisión abierta, cuando dichas cláusulas tengan por objeto o como efecto, restringir el acceso de los competidores al mercado, o monopolizar la distribución de productos o servicios.

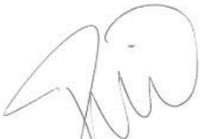
Se entienden como cláusulas de exclusividad en el mercado de pauta publicitaria en televisión abierta aquellas prácticas procedimientos o sistemas, celebración de contratos o convenios, que tengan por objeto o como efecto limitar la libre competencia

Artículo 3. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Comisión Sexta Constitucional Permanente

AUTO DE SUSTANCIACIÓN

En los términos anteriores, fue aprobado en Primer Debate por la Comisión Sexta, en sesión ordinaria realizada el día 14 de noviembre de 2023, el Proyecto de Ley **No. 074 de 2023 SENADO** "POR LA CUAL SE GARANTIZA EL PLURALISMO INFORMATIVO Y SE PROHÍBEN LAS CLÁUSULAS DE EXCLUSIVIDAD EN EL MERCADO DE PAUTA PUBLICITARIA DE LA TELEVISIÓN ABIERTA", *según consta en el Acta No. 16, de la misma fecha.*


JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS
Secretario General
Comisión Sexta del Senado

Comisión Sexta Constitucional Permanente

AUTO DE SUSTANCIACIÓN

La Mesa Directiva Autoriza el Informe presentado para Segundo Debate por la Honorable Senadora **SANDRA YANETH JAIMES CRUZ**, al Proyecto de Ley No. **074 de 2023 SENADO "POR LA CUAL SE GARANTIZA EL PLURALISMO INFORMATIVO Y SE PROHIBEN LAS CLÁUSULAS DE EXCLUSIVIDAD EN EL MERCADO DE PAUTA PUBLICITARIA DE LA TELEVISIÓN ABIERTA", DE ACUERDO AL ARTÍCULO 165 DE LA LEY 5ª DE 1992 "REGLAMENTO DEL CONGRESO"**, para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.



JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS
Secretario General
Comisión Sexta del Senado

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 97 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 610 de 2000 y se dictan otras disposiciones en materia de responsabilidad fiscal.

<p>Bogotá D.C., marzo de 2024</p> <p style="text-align: center;">MFCM-180-2024</p> <p>Honorable Senador Germán Alcides Blanco Álvarez Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente Senado de la República L. C.</p> <p>Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley N° 097 de 2023 Senado "Por medio de la cual se modifica la Ley 610 de 2000 y se dictan otras disposiciones en materia de responsabilidad fiscal"</p> <p>Reciba un cordial saludo respetado señor presidente,</p> <p>En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, mediante Acta 31 del 28 de febrero de 2024, y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley N° 097 de 2023 Senado "Por medio de la cual se modifica la Ley 610 de 2000 y se dictan otras disposiciones en materia de responsabilidad fiscal" en los siguientes términos:</p> <p style="text-align: center;">I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA</p> <p>El Proyecto de Ley bajo estudio fue radicado el 15 de agosto de 2023 por el Honorable Senador Enrique Cabrales Baquero en la Secretaría del Senado de la República.</p>	<p>El pasado 31 de agosto se radicó en la Comisión Primera del Senado de la República, célula legislativa que me designó como única ponente el pasado 07 de septiembre por medio del Acta MD-07 de 2023.</p> <p>El proyecto fue debatido en la sesión de la Comisión Primera del Senado del pasado 28 de febrero de 2024, siendo aprobado por la totalidad de los miembros presentes durante la votación con 11 votos a favor. Fui designada como ponente para segundo debate por la presidencia de la Comisión durante la misma sesión.</p> <p style="text-align: center;">II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El presente proyecto de ley tiene por objeto, optimizar los fines del trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, y robustecer el derecho de contradicción y defensa establecido en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia para quienes ostenten la calidad de sujetos procesales o presuntos responsables.</p> <p style="text-align: center;">III. CONTENIDO DEL PROYECTO</p> <p>El proyecto de ley puesto a consideración de la Comisión Primera del Senado consta de 10 artículos, a saber:</p> <p>El artículo primero, que incluye el objeto de la iniciativa, ya enunciado en el acápite anterior.</p> <p>Los artículos segundo al quinto, que modifican los artículos 1, 4, 5 y 6 de la Ley 610 de 2000, incluyendo la palabra "gravemente" para calificar la conducta llamada a ser objeto de responsabilidad fiscal.</p> <p>El artículo sexto, modifica el artículo 30 de la Ley 610 de 2000, incluyendo una cláusula de exclusión para las pruebas obtenidas con violación de derechos y garantías fundamentales.</p> <p>El artículo séptimo crea el artículo 51ª en la Ley 610 de 2000 sobre traslado para alegatos de conclusión.</p> <p>El artículo octavo, que modifica el artículo 52 de la Ley 610 de 2000 para establecer un término para para proferir el fallo.</p>
--	--

<p>El artículo noveno, que modifica el artículo 53 de la Ley 610 de 2000. Incluyendo la palabra grave para calificar la actuación del gestor fiscal.</p> <p>Y finalmente, el artículo 10, con la vigencia y derogatoria.</p> <p style="text-align: center;">IV. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY</p> <p>1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y REGLAMENTARIOS:</p> <p>La Constitución Política de Colombia dispuso en su parte orgánica, las competencias de la Contraloría General de la República para el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal. En primer lugar, el artículo 268 de la carta política dispuso, entre otras, como atribución del Contralor General de la República:</p> <p><i>"5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva para lo cual tendrá prelación".</i> (Subraya y negrilla fuera de texto).</p> <p>Seguidamente, observamos el artículo 271 Superior el cual establece igualmente que <i>"Los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal, así como de las indagaciones preliminares o los procesos de responsabilidad fiscal, adelantados por las Contralorías tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente"</i>, disposición constitucional que ratifica la competencia de la Contraloría General de la República para adelantar procesos de responsabilidad fiscal y la posibilidad de que aquellos sean un insumo para que otras autoridades ejerzan su competencia.</p> <p>Por otro lado, el artículo 272 constitucional (véase artículo 4 del Acto Legislativo No. 04 de 2019) estableció la facultad constitucional de las contralorías territoriales y la Auditoría General de la República para: el control y vigilancia a la gestión fiscal; las acciones de responsabilidad fiscal; y la jurisdicción coactiva.</p>	<p>En virtud de las citadas disposiciones, se expidió el Decreto Ley 267 de 2000, modificado parcialmente por los Decretos Leyes 2037 de 2019 y 405 de 2020 <i>"Por el cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones"</i>, donde entre otras, se estableció como derrotero principal <i>"[...] establecer las responsabilidades fiscales e imponer las sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia y control fiscal; procurar el resarcimiento del control público [...]"</i>.</p> <p>Con las citadas atribuciones constitucionales y legales, se ha establecido por el legislador igualmente, un marco normativo que gobierna los procesos de responsabilidad fiscal, los cuales se encuentran desarrollados en las siguientes leyes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley 610 de 2000 "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías"; y - Ley 1474 de 2011 "Por el cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública". <p>Las mismas, en todo caso observarán el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, que estableció el derecho fundamental al debido proceso en los siguientes términos:</p> <p><i>"ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.</i></p> <p><i>Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.</i></p> <p><i>En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.</i></p>
<p><i>Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por el, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.</i></p> <p><i>Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".</i></p> <p>Otros actos administrativos complementarios al precitado marco normativo y expedidos por la Contraloría General de la República, son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resolución Organizacional 0748 de 2020 "Por la cual se determina la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo en la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones". - Resolución Orgánica 6541 de 2012 "Por la cual se precisan y fijan las competencias en el nivel desconcentrado de la Contraloría General de la República para el conocimiento y trámite del control fiscal micro, el control fiscal posterior excepcional, la atención de quejas y denuncias ciudadanas, la indagación preliminar fiscal, el proceso de responsabilidad fiscal y el proceso administrativo sancionatorio fiscal, en atención a las modificaciones establecidas en la Ley 1474 de 2011". - Resolución Reglamentaria Orgánica 005 de 2015 "Por la cual se deroga el parágrafo primero del artículo segundo de la Resolución 6541 de 18 de noviembre de 2012 y en su integridad la Resolución Orgánica OGG-0038-2014 y se dictan otras disposiciones". - Resolución Organizacional 0376 de 2016 "Por la cual se modifica el artículo 8° de la Resolución Orgánica número 6541 de 2012 y se deroga la Resolución Orgánica número 7159 de 2013". 	<ul style="list-style-type: none"> - Resolución Reglamentaria Orgánica 0025 de 2019 "Por la cual se modifica la Resolución Orgánica No. 6541 de 18 de abril de 2012, que regula las competencias en el nivel desconcentrado de la Contraloría General de la República para el conocimiento y trámite del control fiscal micro, el control fiscal posterior excepcional; la atención de quejas y denuncias ciudadanas; la indagación preliminar fiscal; el proceso de responsabilidad fiscal y el proceso de jurisdicción coactiva, en atención a las modificaciones establecidas en la Ley 1474". - Resolución Reglamentaria Organizacional 773 de 2020 "Por la cual se crean unos grupos internos de trabajo para la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías y se dictan normas para reglamentar su ejercicio". - Resolución Reglamentaria Organizacional 779 de 2020 "Por la cual se modifican los artículos 13, 15 y 21 de la Resolución Reglamentaria Organizacional número OGG-773 del 31 de diciembre de 2020 por la cual se crean unos grupos internos de trabajo para la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías y se dictan normas para reglamentar su ejercicio". - Resolución Organizacional 764 de 2020 "Por la cual se reglamenta el funcionamiento de la Sala Fiscal y Sancionatoria". <p>2. PERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY - JUSTIFICACIÓN:</p> <p>En primer lugar, ha de tenerse en cuenta la garantía fundamental establecida en el artículo 29 de la Constitución Política de 1991, que establece el derecho al debido proceso en los siguientes términos:</p> <p><i>"ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.</i></p> <p><i>Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.</i></p> <p><i>En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.</i></p>

<p>Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.</p> <p><u>Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso</u>". (Subraya fuera de texto).</p> <p>Como se observa, ya desde el mismo texto constitucional se establecen parámetros mínimos que se deben tener en cuenta en la estructuración de los diferentes procedimientos establecidos por el legislador. Esto es, en atención y aplicación directa de principios de orden constitucional con visión antropocéntrica.</p> <p>Lo anterior, en tanto es claro que los citados principios se constituyen en un muro de contención frente al accionar del Estado. En ese orden de ideas, se instituyen los principios de legalidad, defensa, contradicción, entre otros, en favor de quienes se encuentren inmersos en actuaciones judiciales y/o administrativas.</p> <p>Conforme a lo anterior, se estima pertinente la presente iniciativa, por cuanto pretende robustecer el ejercicio de los derechos de contradicción y defensa establecidos en la disposición <i>ut supra</i>, para quienes ostenten la calidad de sujetos procesales o presuntos responsables, y con ello, optimizar los fines del trámite de los procesos de responsabilidad fiscal.</p> <p>Así entonces, con la presente propuesta se busca:</p>	<p>A. DEJAR DE FORMA EXPRESA QUE LA RESPONSABILIDAD FISCAL SOLO PODRÁ SER DECLARADA CUANDO SE DERIVE DE CONDUCTAS DOLOSAS O GRAVEMENTE CULPOSAS!:</p> <p>El artículo 53 de la Ley 610 de 2000 estableció:</p> <p>"ARTÍCULO 53. FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL. El funcionario competente proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa leve² del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable.</p> <p>Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes".</p> <p>Conforme al mismo, el acto administrativo en virtud del cual se profiere un fallo con responsabilidad fiscal debe incorporar el análisis del caso concreto de cara a los elementos constitutivos de responsabilidad fiscal. Es decir, debe analizarse el caso concreto a la luz de la existencia del daño, su cuantificación económica, la culpabilidad del gestor fiscal y el nexo causal entre la conducta y la afectación patrimonial. Así entonces, para la declaratoria de responsabilidad fiscal, se requiere además de la confluencia de los otros elementos, el análisis de la culpabilidad de la conducta de los implicados, que de suyo presupone la existencia de un elemento subjetivo que sólo podrán ser abordado a la luz de los conceptos de la culpa grave y el dolo, cuyos significados se desarrollan en los artículos 63 del Código Civil y 118 de la Ley 1474 de 2011.</p> <p>¹ El oficio con radicado No. 2023IE0043768 de la Contraloría General de la República, otorgó los insumos para concebirlo de esa manera. ² Declarado inexecutable por la sentencia C-619 de 2002.</p>
<p>En ese sentido, valga la pena mencionar lo considerado por la Corte Constitucional en Sentencia C-619 de 2000³ al referirse al tratamiento diferencial de la culpa leve en las órbitas judiciales (hoy, medio de control de reparación directa, llamamiento en garantía y acción de repetición) y en los procesos de responsabilidad fiscal concluyó que el grado de culpa en cualquiera de estos escenarios debe ser igual. Veamos:</p> <p>"6.9. Así las cosas, el criterio de imputación a aplicar en el caso de la responsabilidad fiscal no puede ser mayor al que el constituyente fijó para la responsabilidad patrimonial del funcionario frente al Estado, pues se estaría aplicando un trato diferencial de imputación por el solo hecho de que a la declaración de responsabilidad se accede por distinta vía. En efecto, conforme a lo estatuido en la normas impugnadas, si el cauce jurídico escogido por el Estado para establecer la responsabilidad del funcionario es el proceso de responsabilidad fiscal, éste podría ser declarado responsable por la presencia de la culpa leve en su actuar. Pero si el Estado opta por constituirse en parte civil dentro del proceso penal, o por adelantar un proceso contencioso administrativo -a través del llamamiento en garantía dentro de la acción de reparación directa o en ejercicio directo de la misma acción-, o finalmente decide ejercer la acción de repetición, el funcionario sería exonerado de responsabilidad civil por haber actuado con culpa leve, dada la irrelevancia que en estas vías de reclamación tiene dicho grado de culpa. De aceptarse tal tratamiento diferencial, se estaría desconociendo abruptamente el fundamento unitario y la afinidad y concordancia existe entre los distintos tipos de responsabilidad que, se repite una vez más, confluyen sin distinción alguno en la defensa del patrimonio público".</p> <p>Lo anterior, evidenció entonces, que del análisis de la responsabilidad fiscal debía atenderse a la existencia del dolo o la culpa grave en el actuar de los presuntos responsables fiscales. Conceptos que deben ser concebidos desde la órbita civil. El Código Civil los definió así en el artículo 63:</p> <p>³ Magistrados Ponentes: Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil.</p>	<p>"ARTICULO 63. <CULPA Y DOLO>. La ley distingue tres especies de culpa o descuido.</p> <p>Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo.</p> <p>Culpa leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano.</p> <p>El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa.</p> <p>Culpa o descuido levisimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado.</p> <p>El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro."</p> <p>La Ley 678 de 2001 (por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición), estableció un régimen de presunciones para la culpa grave en su artículo 6º (hoy derogado)⁴, así:</p> <p>"Culpa grave. La conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.</p> <p>⁴ Modificado por el artículo 40 de la Ley 2195 de 2022, el cual estableció que: "Se presumirá que la conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones".</p>

Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas:

- 1. Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.
- 2. Carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable.
- 3. Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.
- 4. Violar manifiesta e inexcusablemente el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal. Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-455 de 2002

Sin embargo, dado que el ámbito de aplicación de la disposición que se encuentra en la esfera de la acción de repetición y generó disparidad de posiciones en la jurisprudencia, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República por medio del concepto de 9 de julio de 2015 señaló que resultaba más apropiado y acorde con la técnica acogerse a las disposiciones⁵, que sobre culpa grave ha acuñado la Ley 1474 de 2011, que en su artículo 118 estableció:

"ARTÍCULO 118. DETERMINACIÓN DE LA CULPABILIDAD EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL. El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave.

Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con dolo cuando por los mismos hechos haya sido condenado penalmente o sancionado disciplinariamente por la comisión de un delito o una falta disciplinaria imputados a ese título.

Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:

⁵ Referencia indicada en el oficio con radicado No. 20231E0043768 de la Contraloría General de la República del 02 de mayo de 2023.

a) Cuando se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante;

b) Cuando haya habido una omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones del mercado o cotejo de los ofrecimientos recibidos y se hayan aceptado sin justificación objetiva ofertas que superen los precios del mercado;

c) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas;

d) Cuando se haya incumplido la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos;

e) Cuando se haya efectuado el reconocimiento de salarios, prestaciones y demás emolumentos y haberes laborales con violación de las normas que rigen el ejercicio de la función pública o las relaciones laborales".

Con fundamento en ello, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República (concepto del 09 de julio de 2015), llegó a las siguientes conclusiones:

"Por lo tanto, toda vez que existe una norma especial para el particular ésta es la que resulta aplicable.

En conclusión y para los efectos de la responsabilidad fiscal, las normas aplicables para abordar el elemento la culpa grave serán las siguientes:

- 1. Frente a la definición, hay que partir de lo establecido en el artículo 63 del Código Civil.
- 2. Sólo podrán aplicarse las presunciones que consagra la Ley especial, es decir, el artículo 118 de la Ley 1474.

Frente a las construcciones jurisprudenciales del Consejo de Estado en relación con la culpa grave y en atención a las mismas se han estructurado en relación con la acción de repetición, es importante estudiar la posibilidad de apartarse de las mismas y construir el concepto desde las normas referidas en los numerales 1 y 2 anteriores".

La Corte Constitucional en Sentencia C-512 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo), sobre la aplicación de la culpa grave y el dolo conforme a los presupuestos establecidos en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, sostuvo:

"Al analizar el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, a luz de las reglas aplicables a las presunciones legales, a las presunciones de dolo y de culpa y a las presunciones de dolo y de culpa en el proceso de responsabilidad fiscal, en tanto proceso de responsabilidad patrimonial, y al analizar la presunción de inocencia, el principio de buena fe y la regla sobre antecedentes penales y contravencionales del artículo 248 de la Constitución, se encuentra que el cargo no está llamado a prosperar. Y no lo está, porque el legislador puede establecer presunciones legales de dolo y de culpa en el proceso de responsabilidad fiscal, con el propósito de dar seguridad a situaciones relevantes, como son las previstas en el artículo demandado y proteger bienes jurídicos valiosos como son salvaguardar el patrimonio público, garantizar la transparencia y el acatamiento de los principios de moralidad administrativa en las operaciones relacionadas con el manejo y uso de los bienes y los recursos públicos, y verificar la eficiencia y eficacia de la administración para cumplir los fines del Estado, de manera acorde con la lógica y con la experiencia".

Por ello, el doctor Yesid Lozano Puentes, Contralor Delegado para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo de la Contraloría General de la República concluyó que⁶ "(...) al interior de los procesos de responsabilidad fiscal se debe corroborar, además del daño al patrimonio público, la existencia de una conducta dolosa o gravemente culposa y un nexo causal entre dicho daño con la conducta. A su vez, la conducta debe ser desplegada por un servidor o particular que realice gestión fiscal, es decir, que tenga la potestad de disposición sobre recursos o bienes públicos. Lo anterior quiere significar, en la fronda subjetiva, para la declaratoria de responsabilidad fiscal sólo operan los criterios de culpa grave y dolo".

En ese sentido, con fundamento en el principio de legalidad, se estima necesario establecer de forma expresa en el ordenamiento jurídico, los títulos subjetivos de imputación en el proceso de responsabilidad fiscal, pues se repite, se erige como fundamento y garantía de quienes se encuentran inmersos en este tipo de procesos. Más aún, cuando el mismo ente de control ha manifestado que no se tiene una definición institucional propia de los conceptos de dolo y culpa grave⁷.

B. LA CLAUSULA DE EXCLUSIÓN PROBATORIA:

El artículo 30 de la Ley 610 de 2000, estableció que "Las pruebas recaudadas sin el lleno de las formalidades sustanciales o en forma tal que afecten los derechos fundamentales del investigado, se tendrán como inexistentes". Sin embargo, la presente iniciativa quiere ir más allá, estableciendo que toda prueba obtenida con violación de los derechos y garantías fundamentales será nula de pleno derecho, por lo cual se excluirá de la actuación procesal.

⁶ Oficio con radicado No. 20231E0043768 de la Contraloría General de la República del 02 de mayo de 2023.
⁷ Estos responden a la articulación de las diferentes fuentes normativas de las cuales se puede valer el operador fiscal para analizar las conductas desplegadas y puestas a su consideración por conducto de su competencia, pero como se observó, son fuentes normativas que generan duda y por ello el concepto de la Contraloría General de la República del año 2015. Es por ello, que se estima pertinente, con fundamento en el principio de legalidad, dejar de forma expresa los títulos subjetivos de imputación en este tipo de procesos de carácter administrativo.
⁸ Véase: 1) Sentencia SU 620 del 13 de noviembre de 1996 de la Corte Constitucional (MP Antonio Barrera Carbonell); 2) Sentencia del 09 de marzo de 2023, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Referencia: Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Radicación: 250002341000201900243011. Demandante Germán González Sustamante. Demandada: Distrito Capital de Bogotá – Contraloría de Bogotá D.C.; y 3) Consejo de Estado – Sección Primera- providencia del 26 de junio de 2020. Radicado No. 25000-23-41-000-2019-00329-01.

<p>Igual tratamiento recibirán las pruebas que sean consecuencia de las pruebas excluidas o las que solo puedan explicarse en razón a su existencia.</p> <p>Y es que la misma resulta acorde con las prerrogativas señaladas por el constituyente en el artículo 29 Superior, pues de ella se denotan las consecuencias del tratamiento a la prueba ilegal y a la prueba ilícita.</p> <p>La cláusula de exclusión probatoria en el proceso de responsabilidad fiscal entonces, responderá a las exigencias del ordenamiento jurídico constitucional y la jurisprudencia sobre la materia⁹, pues su tratamiento deriva de las garantías fundamentales del individuo -sustantivo- y no así solamente de las formas - adjetivo.</p> <p>C. EL TRASLADO PARA ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:</p> <p>Dentro del oficio con radicado No. 2023IE0043768 del 02 de mayo de 2023, la Contraloría General de la República manifestó lo siguiente:</p> <p><i>"[...] el proceso de responsabilidad fiscal puede conducirse por la vía de procedimiento ordinario (Ley 610 de 2000) o por la vía del procedimiento verbal (Ley 1474 de 2011).</i></p> <p><i>Del procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal: al efecto, en el articulado de la Ley 610 de 2000 existe una etapa posterior a la notificación del auto de imputación en donde se le otorga a los imputados y al garante el término de 10 días de traslado para que presenten sus argumentos de defensa contra las aseveraciones enrostradas por el ente fiscal, controviertan las pruebas y aporten o soliciten el decreto de las que consideren necesarias (artículo 50 de la Ley 610 de 2000).</i></p> <p><i>Agotado el término del traslado, dentro del mes siguiente, se deberá emitir pronunciamiento sobre pruebas según lo exige el artículo 108 de la Ley 1474 de 2011. En esta oportunidad se deberán decretar las que</i></p> <p><small>⁹ Véase Sentencia C-591 de 2005 de la Corte Constitucional; y Sentencia de casación del 10 de marzo de 2010, radicado 33621 de la Corte Suprema de Justicia (Sala Penal).</small></p>	<p><i>de oficio o a petición del interesado (imputado o Garante) se consideren pertinentes, conducente y necesarias y/o denegando las que no cumplan con estas exigencias.</i></p> <p><i>El auto que decrete o rechace las pruebas deberá notificarse por estado al día siguiente de su expedición. Contra el auto que rechace las pruebas proceden los recursos de reposición y apelación, según la instancia en la que se tramite el proceso. Contra las pruebas que se decreten de oficio no procede recurso alguno.</i></p> <p><i>Los recursos contra esta decisión deberán interponerse dentro de los cinco días siguientes a su notificación y el recurso de apelación se concederá en el efecto diferido (artículo 51 de la Ley 610 de 2000). Una vez culminada la etapa probatoria se procederá a emitirse el correspondiente fallo con o sin responsabilidad fiscal.</i></p> <p><i>Del procedimiento verbal de responsabilidad fiscal: Durante la audiencia de decisión la cual es presidida por el funcionario competente para decidir el proceso los implicados deben presentar sus alegatos de conclusión. Una vez rendidos los mismos, el funcionario de conocimiento realizará una exposición amplia de:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Los hechos - Las pruebas - La defensa - Los alegatos de conclusión <p><i>Posteriormente, el funcionario determinará su existen pruebas que conduzcan a la certeza de la existencia o no del daño al patrimonio público, su cuantificación, individualización y actuación del gestor fiscal a título de dolo o culpa grave, además de la relación de causalidad entre la conducta del presunto responsable fiscal y el daño ocasionado (artículos 98 y 101 de la Ley 1474 de 2011).</i></p>
<p><i>Terminadas las intervenciones, el funcionario competente declarará que el debate ha culminado y proferirá en la misma audiencia, de manera motivada, el fallo con o sin responsabilidad fiscal."</i></p> <p>Como se observa, en primer lugar, el procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal no contempla la figura procesal del "traslado para alegatos de conclusión" (Ley 610 de 2000); y segundo, la misma figura si se contempla para el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal (Ley 1474 de 2011), lo que denota un desequilibrio frente a quienes se encuentran involucrados en uno u otro procedimiento en este tipo de procesos. Es decir, se desconoce formalmente el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia.</p> <p>Recordemos lo que manifestó la Corte Constitucional sobre el debido proceso en este sentido¹⁰:</p> <p><i>"La cabal realización del debido proceso implica la previa existencia de un régimen normativo que contemple todos los extremos de las potenciales actuaciones y procedimientos; esto es, un estatuto rector que establezca y regule los principios, las hipótesis jurídicas y sus consecuencias; los actos y etapas, los medios probatorios, los recursos e instancias correspondientes, y por supuesto, la autoridad competente para conocer y decidir sobre los pedimentos y excepciones que se puedan concretar al tenor de las hipótesis jurídicas allí contempladas. El debido proceso debe comprender todos estos aspectos, independientemente de que su integración normativa se realice en una sola ley o merced a la conjunción de varias leyes.</i></p> <p>Y sobre la importancia de los alegatos de conclusión:</p> <p><i>"Sobre la base de las pruebas incorporadas al proceso, los alegatos de conclusión juegan un destacado papel en orden al mejor</i></p> <p><small>¹⁰ Sentencia C-107 de 2004 (MP Jaime Araujo Rentería).</small></p>	<p><u><i>entendimiento de los hechos, de los intereses en conflicto, de la forma en que cada extremo asume los motivos de hecho y de derecho –a favor y en contra –, y por tanto, en lo concerniente a la mejor comprensión del universo jurídico y probatorio que ampara los intereses en conflicto. Por consiguiente, de una parte, la dinámica de los alegatos de conclusión tiene la virtualidad de facilitarle a los interesados o contendientes la oportunidad para esgrimir sus argumentos culminantes en procura de sus propios derechos e intereses; y de otra, tal dinámica se ofrece a los ojos de la autoridad administrativa o del juez correspondiente como un conjunto de razonamientos que a manera de referente interpretativo les permite examinar retrospectivamente todas y cada una de las actuaciones surtidas. Lo cual, sin duda alguna, se constituye en hito procesal de significativa importancia para la salvaguarda de la postulación y la excepción, al propio tiempo que se atiende a la depuración de la certeza jurídica que requiere el fallador para decir el derecho"</i>. (Subraya fuera de texto).</u></p> <p>Así las cosas, es claro para el suscrito la necesidad de instituir la figura del traslado para alegatos de conclusión dentro del procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal, por dos (2) razones: La primera, por cuanto busca tener igualdad formal respecto al procedimiento verbal de responsabilidad fiscal; y la segunda y más importante, por cuanto en la actualidad, los sujetos procesales no tienen una oportunidad posterior a la práctica probatoria que les permita esgrimir sus argumentos frente a las mismas previas al fallo o acto administrativo que ponga fin al proceso de responsabilidad fiscal.</p> <p>En ese sentido, con fundamento en el artículo 29 Superior y los argumentos hasta aquí expuestos y coadyuvados por posturas del alto tribunal constitucional, se estima pertinente la inclusión de la figura procesal en comento.</p> <p>D. TÉRMINO PARA PROFERIR FALLO:</p> <p>Se efectúa la modificación correspondiente al articulado, atendiendo la inclusión de la figura de alegatos de conclusión dentro del procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal que deben agotar las contralorías.</p>

E. MOTIVACIÓN PARA EMITIR EL ACTO ADMINISTRATIVO CONTENTIVO DEL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL:

Finalmente, se establece que el fallo de responsabilidad fiscal debe ser motivado por el funcionario competente, siguiendo unos parámetros que permitan claridad en la estructuración del acto administrativo. Esto permitirá una mejor comprensión para todos los intervinientes y optimizará el fin mismo del proceso de responsabilidad fiscal.

En ese sentido, se pretende incluir un párrafo al artículo 53 de la Ley 610 de 2000, donde se establezcan unos requisitos mínimos de motivación del acto administrativo por parte del operador fiscal. Así, además de los establecidos en el inciso primero de la misma disposición, se contemple: a) La identidad del sujeto procesal; b) El resumen de los hechos; c) El análisis de las pruebas en que se fundamenta; d) El análisis y valoración jurídica de la imputación, los argumentos de defensa y de los alegatos que hubieren sido presentados; e) El análisis del daño; f) El análisis de la conducta; g) El análisis del nexo causal del daño y la conducta; h) El análisis y fundamento de la calificación de la conducta; e i) Las razones de la declaratoria de responsabilidad fiscal.

Con el mismo, también se espera mitigar el número de demandas en contra de la Contraloría General de la República, que desde la entrada en vigor de la Ley 610 de 2000 y hasta la fecha (30 de junio de 2023), se fijan en 779 en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho¹¹.

De los anteriores, se tiene que en la actualidad hay en curso 523 procesos judiciales; y 250 ya se encuentran terminados, de los cuales se destaca que en 32 ocasiones la entidad ha tenido sentencias en contra. Los mismos pueden evidenciarse así, con sus diferentes causales:

PROCESOS TERMINADOS:

¹¹ Oficio Radicado 20231E0065649 del 30 de Junio de 2023 de la Contraloría General de la República.

- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO IRREGULARMENTE: 35
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE APLICA INDEBIDAMENTE LA NORMA: 10
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE CONTIENE UNA FALSA MOTIVACION: 5
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARA LA OCURRENCIA DEL SINIESTRO Y ORDENA HACER EFECTIVA LA POLIZA: 6
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL: 187
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE VIOLA DIRECTAMENTE LA NORMA: 1
- VIOLACION AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO: 6
- TOTAL: 250

PROCESOS ACTIVOS:

- COBRO INDEBIDO DE OBLIGACION: 4
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO IRREGULARMENTE: 1
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR FALSA MOTIVACION: 1
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE APLICA INDEBIDAMENTE LA NORMA: 2
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARA LA OCURRENCIA DEL SINIESTRO Y ORDENA HACER EFECTIVA LA POLIZA: 16
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL: 487
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCIONES DERIVADAS DE LA FACULTAD DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL: 3
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE LIBRA MANDAMIENTO DE PAGO: 3
- INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE SINIESTRO POR ASEGURADORA: 1
- NULIDAD ACTO ADMINISTRATIVO – RESOLUCION: 1
- VIOLACION AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO: 4

TOTAL: 523

SENTENCIAS EN CONTRA DEL ENTE DE CONTROL: 32

AÑO	CAUSA
2010	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2010	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2010	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2011	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2012	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE APLICA INDEBIDAMENTE LA NORMA
2012	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE APLICA INDEBIDAMENTE LA NORMA
2013	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO IRREGULARMENTE
2013	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE CONTIENE UNA FALSA MOTIVACION
2013	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE VIOLA DIRECTAMENTE LA NORMA
2014	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2014	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO IRREGULARMENTE
2014	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2015	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2015	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2015	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO IRREGULARMENTE
2017	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE CONTIENE UNA FALSA MOTIVACION
2017	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2018	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2018	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL

2019	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2019	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2019	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2020	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2020	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2020	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2020	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARA LA OCURRENCIA DEL SINIESTRO Y ORDENA HACER EFECTIVA LA POLIZA
2021	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2021	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2021	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2021	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2022	VIOLACION AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO
2023	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL

V. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, resulta pertinente manifestar que el proyecto de ley no genera impacto fiscal alguno, en tanto, lo único que pretende es buscar ajustar el procedimiento de responsabilidad fiscal adelantado por las contralorías, así como robustecer el derecho de contradicción y defensa establecido en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, en donde se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente Proyecto de Ley no genera conflicto de interés en atención a que se trata de un proyecto

que no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de una norma de procedimiento general, por tanto, el beneficio no puede ser particular.

VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia y en consecuencia solicito a la Honorable Plenaria del Senado de la República dar Segundo Debate al Proyecto de Ley 097 de 2023 Senado "Por medio de la cual se modifica la Ley 610 de 2000 y se dictan otras disposiciones en materia de responsabilidad fiscal", de conformidad con el texto aprobado en la Comisión Primera.

Cordialmente,



MARIA FERNANDA CABAL MOLINA
Senadora de la República

15 DE ABRIL DE 2024. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional ponencias.comisionprimera@senado.gov.co.

YURY LINETH SIERRA TORRES
Secretaria General Comisión Primera
H. Senado de la República

15 DE ABRIL DE 2024. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. 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.

Presidente,

S. GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ

Secretaria General,

YURY LINETH SIERRA TORRES

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY N° 97 DE 2023 SENADO

“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 610 DE 2000 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD FISCAL”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente reina tiene por objeto, optimizar los fines del trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, y robustecer el derecho de contradicción y defensa establecido en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia para quienes ostenten la calidad de sujetos procesales o presuntos responsables.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTICULO 1°. DEFINICIÓN. El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o gravemente culposa un daño al patrimonio del Estado.

ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 4 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 4°. OBJETO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

PARÁGRAFO. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.

ARTÍCULO 4. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 5°. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:

- Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

ARTÍCULO 5. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 6°. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o gravemente culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

ARTÍCULO 6. Modifíquese el artículo 30 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 30. CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN. *Toda prueba obtenida con violación de los derechos y garantías fundamentales será nula de pleno derecho, por lo que deberá excluirse de la actuación procesal. Igual tratamiento recibirán las pruebas que sean consecuencia de las pruebas excluidas o las que solo puedan explicarse en razón a su existencia.*

Se deberán considerar, al respecto, las siguientes excepciones: la fuente independiente, el vínculo atenuado, el descubrimiento inevitable y los demás que establezca la ley.

PARÁGRAFO. *Las pruebas recaudadas sin el lleno de las formalidades sustanciales, se tendrán como inexistentes.*

ARTÍCULO 7. Créese el artículo 51A en la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 51A. TRASLADO PARA ALEGATOS DE CONCLUSIÓN. *Vencido el término para practicar las pruebas decretadas, el funcionario de conocimiento mediante auto de sustanciación ordenará el traslado por el término de diez (10) días, para que los sujetos procesales o presuntos responsables presenten alegatos de conclusión.*

ARTÍCULO 8. Modifíquese el artículo 52 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 52. TÉRMINO PARA PROFERIR FALLO. *El funcionario competente proferirá decisión de fondo, denominado fallo con o sin responsabilidad fiscal, según el caso, dentro del término de treinta (30) días siguientes al vencimiento del término de traslado para presentar alegatos de conclusión.*

ARTÍCULO 9. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 53. FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL. *El funcionario competente proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su*

cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa grave del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable.

Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes.

PARÁGRAFO. *El funcionario instructor motivará la decisión indicando, además de lo establecido en el inciso primero de este artículo, lo siguiente:*

1. *La identidad del sujeto procesal;*
2. *El resumen de los hechos;*
3. *El análisis de las pruebas en que se fundamenta;*
4. *El análisis y valoración jurídica de la imputación, los argumentos de defensa y de los alegatos que hubieren sido presentados;*
5. *El análisis del daño;*
6. *El análisis de la conducta;*
7. *El análisis del nexo causal del daño y la conducta;*
8. *El análisis y fundamento de calificación de la conducta; y*
9. *Las razones de la declaratoria de responsabilidad fiscal.*

ARTÍCULO 10. VIGENCIA Y DEROGATORIA. *La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.*

EN LOS ANTERIORES TÉRMINOS FUE APROBADO EL PROYECTO DE LEY N° 97 DE 2023 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 610 DE 2000 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD FISCAL", COMO CONSTA EN LA SESIÓN DEL DÍA 27 DE FEBRERO DE 2024, ACTA N° 30.

NOTA: EL PROYECTO DE LEY FUE APROBADO EN LA COMISION PRIMERA EN EL TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL.

Presidente,



S. GERMAN BLANCO ALVAREZ

Secretaria General,



YURY LINETH SIERRA TORRES

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 345 DE 2023 SENADO, NÚMERO 148 DE 2022 CÁMARA

por la cual se fortalece la educación en habilidades sociales y emocionales, en la educación básica y media, y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C., 17 de abril de 2024</p> <p>H. Senador IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ Presidente Senado de la República Ciudad,</p> <p>Ref.: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 345 de 2023 Senado, No. 148 de 2022 Cámara "Por la cual se fortalece la educación en habilidades sociales y emocionales, en la educación básica y media, y se dictan otras disposiciones".</p> <p>En mi calidad de Senadora y con base en la designación que me hizo la mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de Senado, notificada el 16 de abril de 2024, me permito rendir ponencia positiva "Por la cual se fortalece la educación en habilidades sociales y emocionales, en la educación básica y media, y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>SANDRA YANETH JAMES CRUZ Senadora de la República.</p>	<p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NO. 345 DE 2023 SENADO, NO. 148 DE 2022 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;">"POR LA CUAL SE FORTALECE LA EDUCACIÓN EN HABILIDADES SOCIALES Y EMOCIONALES, EN LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>Bogotá D.C., 17 de abril de 2024</p> <p>H. Senador IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ Presidente Senado de la República Ciudad,</p> <p>Ref.: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 345 de 2023 Senado, No. 148 de 2022 Cámara "Por la cual se fortalece la educación en habilidades sociales y emocionales, en la educación básica y media, y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Señor Presidente,</p> <p>En cumplimiento de la designación como Senadora Ponente de la iniciativa en referencia, en los términos legales que para dicho fin ha dispuesto el reglamento interno del Congreso, me permito rendir informe de ponencia positiva para segundo debate ante la Honorable Plenaria del Senado de la República, conforme a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, en los siguientes términos:</p> <p>I. TRÁMITE LEGISLATIVO</p> <p>La presente iniciativa de ley fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el H. Senador Juan Pablo Gallo Maya y los H. Representantes: .Piedad Correal Rubiano, Santiago Osorio Marín, Karyme Adrana Cotes Martínez,</p>
<p>Mónica Karina Bocanegra Pantoja, Carlos Felipe Quintero Ovalle, Álvaro Leonel Rueda Caballero, Gilma Díaz Arias, Flora Perdomo Andrade, Hugo Alfonso Archila Suárez, Leonardo De Jesús Gallego Arroyave, Aníbal Gustavo Hoyos Franco, Olga Beatriz González Correa, José Octavio Cardona León, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Dolcey Oscar Torres Romero, Wilmer Yesid Guerrero Avendaño, Jhoany Carlos Alberto Palacios Mosquera, Kelyn Johana González Duarte, Luis Carlos Ochoa Tobón el 23 de agosto de 2022, el 12 de octubre publicada en la gaceta 1020 de 2022.</p> <p>La mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó al Honorable Representante Dolcey Oscar Torres Romero como ponente para el primer debate. El 10 de octubre de 2022 se presentó ponencia positiva, publicada en gaceta 1243 de 2022. El 26 de octubre de 2022 fue aprobado.</p> <p>El 01 de noviembre de 2022 la mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes hace la designación para segundo debate al mismo Honorable Representante. El 01 de diciembre de 2022, el ponente presentó ponencia para segundo debate, publicada el 02 de diciembre en la gaceta del congreso 1571 de 2022. En sesión plenaria ordinaria del 24 de abril de 2023, fue aprobado en segundo debate, con modificaciones, el texto definitivo del Proyecto de ley número 148 de 2022 Cámara "Por la cual se adicionan el numeral 4 del artículo 23 y el artículo 25 de la Ley 115 de 1994, ampliando los contenidos en formación en convivencia y habilidades sociales, en la educación básica y media, y se dictan otras disposiciones", según consta en acta de sesión plenaria ordinaria número 050 de abril 24 de 2023, previo su anuncio en sesión plenaria ordinaria del 19 de abril de 2023, correspondiente al acta número 049. El 22 de junio de 2023 en gaceta del congreso 783 de 2023 se publicó el texto definitivo.</p> <p>El 29 de junio de 2023, se allegó a la Secretaría de la Comisión Sexta del Senado de la República el Texto Definitivo Plenaria Cámara del Proyecto de ley número 148 de 2022 Cámara, "Por la cual se adicionan el numeral 4 del artículo 23 y el artículo 25 de la Ley 115 de 1994, ampliando los contenidos en formación en convivencia y habilidades sociales, en la educación básica y media, y se dictan otras disposiciones". Posteriormente, el 03 de agosto, la mesa directiva de la Comisión Sexta del Senado notifica de mi designación como ponente para primer debate.</p> <p>El 10 de abril de 2024, la Honorable Comisión Sexta del Senado aprobó por unanimidad el proyecto en primer debate, con una proposición presentada por el Partido Político Mira al artículo segundo.</p>	<p>II. OBJETO</p> <p>El objeto del presente proyecto de ley es fortalecer la formación en convivencia escolar en el marco de las habilidades sociales y emocionales con la finalidad de prevenir que los niños, niñas y adolescentes se involucren en situaciones que ponen en riesgo su vida.</p> <p>III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.</p> <p>A nivel internacional, El Artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 cita textualmente:</p> <p><i>Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;</i> b) <i>Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;</i> c) <i>Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;</i> d) <i>Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;</i> e) <i>Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.</i> <p>Por su parte, El Preámbulo de la Constitución Política establece:</p>

En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:

El **Artículo 2°** de la Constitución Política cita textualmente:

Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

El **Artículo 67** de la Constitución Política establece:

Artículo 67 La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

(...)

Nuestra Constitución Política establece la supremacía de los derechos de los niños, así lo expresa:

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral.

Con ello, así como con los contenidos y postulados de la ley 115 de 1994 "Ley General de Educación, se comprende la necesidad de este proyecto de ley, que se reitera, pretende prevenir las violencias, estableciendo una ruta clara en el marco del respeto por la autonomía escolar para garantizar condiciones en materia de convivencia y habilidades socio – emocionales, que permitan una educación digna.

IV. JUSTIFICACIÓN

Según información de la Defensoría del Pueblo¹, en cita al Ministerio de Educación Nacional

(...) *"se han reportado, entre mayo de 2019 y mayo de 2022, 1.833 situaciones en los Comités de Convivencia Escolar, de las cuales 808 corresponden a acoso escolar y ciberacoso, 492 situaciones por presuntos delitos como microtráfico (SPA) y violencia sexual. Sin embargo, es necesario dejar claro que la implementación del Sistema de Información Unificado de Convivencia Escolar ha sido escalonada y por lo anterior es claro que el sistema no ha cubierto la*

¹ Información obtenida del Informe de Ponencia Radicado para segundo debate en Cámara de Representantes y publicado en la Gaceta del Congreso número 1571 de 2023.

totalidad de las posibles situaciones de perturbación de la convivencia escolar presentada" ...

"Como prueba de lo anterior, es la gran diferencia estadística al comparar con registros de organizaciones no gubernamentales como la ONG Internacional Bullying Sin Fronteras, la cual dio a conocer un informe con las cifras registradas entre enero de 2020 y diciembre de 2021, reportando 8.981 casos graves de bullying. Las cifras posicionan a Colombia "como uno de los países con mayor cantidad de casos de acoso escolar en el mundo"

Esta posición es reafirmada por estudiosos de la materia:

"Resulta innegable que las problemáticas de convivencia escolar están presentes en las instituciones educativas de todo el país y se han convertido en una preocupación central de las mismas. Es indiscutible entonces que además de los específicamente señalados para la institución y el grupo objeto, existen factores de alcance global que pueden señalarse como contribuyentes a la incentiación de la problemática.

(...)

En el aula de clase entonces, se logra evidenciar que los niños y niñas reflejan actitudes de irrespeto, intolerancia, discordias, desinterés en el proceso de aprendizaje, evidenciado esto en comportamientos tales como: pereza, timidez, inseguridad, desmotivación y baja autoestima, que influyen en su desempeño académico y adaptación escolar. Puede decirse que los comportamientos señalados vistos en conjunto, generan dificultades de convivencia y afectan el aprendizaje escolar, estructurando una situación global poco propicia para desarrollar procesos de formación integral.

La falta de convivencia es un factor que influye negativamente en la educación y desarrollo personal de los estudiantes. Por eso se ha realizado una reflexión sobre la situación y se plantean actividades lúdicas que

permitan cambiar estas actitudes (falta de valores)"²[2]. (Subrayado y negrita fuera del texto original).

Estas preocupantes cifras, así como el análisis pedagógico en la materia, nos concitan a darle trámite a esta importante iniciativa, la cual, llevó a cabo mesas de trabajo con el Ministerio de Educación Nacional, ante las cuales, la suscrita ponente ha decidido, recoger las propuestas hechas por esta Cartera Ministerial, en aras de la protección de nuestras niñas, niños y adolescentes. En palabras del Ministerio: "Atendiendo el interés que le asiste a esta cartera ministerial en relación con la prevención de violencias y otros en entornos escolares"

El articulado en primer debate es el resultado de las mesas de trabajo con el Ministerio de Educación y la proposición presentada por el partido político Mira al artículo segundo.

V. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7o de la Ley 819 de 2003, resulta pertinente manifestar que el proyecto de ley no genera impacto fiscal significativo, en tanto, el cambio de nombre del Ministerio solo aplicará a partir de la promulgación de la norma.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, establece que se deben consignar las consideraciones que describan circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés a los Congresistas de la República en la discusión y votación de las iniciativas legislativas de acuerdo con lo establecido en el artículo 286 de la ley 5 de 1992:

ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

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

² María Cristina Perico, María Gloria Vargas Montañez, Maribel Tobito Cristancho, Importancia de los Valores en la Convivencia Escolar. Agosto de 2016. Disponible en <https://repository.libertadores.edu.co/items/162b71fd-6e8b-4a29-93cc-91fa8778052a>

<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>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.(...)</p> <p>Este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5ª de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general.</p> <p>En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos y considerar manifestarlos a la cédula congresual respectiva.</p> <p>VII. MODIFICACIONES</p> <p>Sin modificaciones.</p> <p>VIII. PROPOSICIÓN</p> <p>Considerando los argumentos expuestos, presento ponencia positiva y solicito a la plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 345 de 2023 Senado, No. 148 de 2022 Cámara "Por la cual se fortalece la educación en habilidades sociales y emocionales, en la educación básica y media, y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Del Congresista,</p>  <p>SANDRA YANETH JAIMES CRUZ Senadora de la República.</p>	<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NO. 345 DE 2023 SENADO, NO. 148 DE 2022 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;">"POR LA CUAL SE FORTALECE LA EDUCACIÓN EN HABILIDADES SOCIALES Y EMOCIONALES, EN LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA,</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer la formación en convivencia escolar en el marco de las habilidades sociales y emocionales con la finalidad de prevenir que los niños, niñas y adolescentes se involucren en situaciones que ponen en riesgo su vida, en el marco de la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar.</p> <p>Artículo 2º. Abordaje pedagógico de situaciones de riesgo para vida de niñas, niños y adolescentes en el marco de la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar. Los establecimientos educativos del país en el marco de su autonomía curricular y de acuerdo con los referentes y lineamientos técnicos nacionales vigentes, para la educación ciudadana y socioemocional expedidos por el Ministerio de Educación Nacional deberán incluir en su proyecto educativo institucional, estrategias pedagógicas que prevengan violencias contra las mujeres, la creencia religiosa, nacionalidad, ideología política o filosófica, el consumo de sustancias psicoactivas, la conducta suicida y riesgos en entornos digitales que vulneren la vida e integridad de los niños, niñas y adolescentes, así como, la prevención de los delitos ejecutados a través del ciberespacio y cometidos contra los niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Artículo 3º. Actualización de los lineamientos técnicos y curriculares. El Ministerio de Educación Nacional deberá actualizar, publicar, socializar e implementar una estrategia de apropiación de los referentes nacionales que promuevan habilidades sociales y emocionales para la prevención de situaciones en riesgo de violencias</p>
<p>basadas en el género, el consumo de sustancias psicoactivas, la conducta suicida y riesgos en entornos digitales.</p> <p>Artículo 4º. Informes de seguimiento. Anualmente, cada establecimiento educativo en su última semana de desarrollo institucional deberá hacer público a su comunidad educativa, a su comité de convivencia escolar y a su secretaría de educación, los resultados de la implementación de las estrategias pedagógicas de que trata el artículo anterior y la propuesta de estrategias proyectadas para el siguiente año escolar.</p> <p>Artículo 5º. Reglamentación. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, expedirá los lineamientos técnicos y curriculares que permitan la implementación adecuada de la presente ley.</p> <p>Artículo 6º. Inspección y Vigilancia. Las Secretarías de Educación Certificadas, mediante el ejercicio de su función de inspección y vigilancia deberán verificar que se implementen de manera adecuada y que se cumplan, las disposiciones de la presente ley.</p> <p>Artículo 7º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Del Congresista,</p>  <p>SANDRA YANETH JAIMES CRUZ Senadora de la República.</p>	<p style="text-align: center;">TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION SEXTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA, EN SESION REALIZADA EL DIA 10 DE ABRIL DE 2024, DEL PROYECTO DE LEY No. 345 DE 2023 SENADO, No. 148 DE 2022 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;">"POR LA CUAL SE FORTALECE LA EDUCACIÓN EN HABILIDADES SOCIALES Y EMOCIONALES, EN LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA,</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer la formación en convivencia escolar en el marco de las habilidades sociales y emocionales con la finalidad de prevenir que los niños, niñas y adolescentes se involucren en situaciones que ponen en riesgo su vida, en el marco de la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar.</p> <p>Artículo 2º. Abordaje pedagógico de situaciones de riesgo para vida de niñas, niños y adolescentes en el marco de la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar. Los establecimientos educativos del país en el marco de su autonomía curricular y de acuerdo con los referentes y lineamientos técnicos nacionales vigentes, para la educación ciudadana y socioemocional expedidos por el Ministerio de Educación Nacional deberán incluir en su proyecto educativo institucional, estrategias pedagógicas que prevengan violencias <u>contra las mujeres, la creencia religiosa, nacionalidad, ideología política o filosófica</u>, el consumo de sustancias psicoactivas, la conducta suicida y riesgos en entornos digitales <u>que vulneren la vida e integridad de los niños, niñas y adolescentes, así como, la prevención de los delitos ejecutados a través del ciberespacio y cometidos contra los niños, niñas y adolescentes.</u></p> <p>Artículo 3º. Actualización de los lineamientos técnicos y curriculares. El Ministerio de Educación Nacional deberá actualizar, publicar, socializar e implementar una estrategia de apropiación de los referentes nacionales que promuevan habilidades sociales y emocionales para la prevención de situaciones en riesgo de violencias basadas en el género, el consumo de sustancias psicoactivas, la conducta suicida y riesgos en entornos digitales.</p> <p>Artículo 4º. Informes de seguimiento. Anualmente, cada establecimiento educativo en su última semana de desarrollo institucional deberá hacer público a su comunidad educativa, a su comité de convivencia escolar y a su secretaría de educación, los resultados de la implementación de las estrategias pedagógicas de que trata el artículo anterior y la propuesta de estrategias proyectadas para el siguiente año escolar.</p>

Artículo 5°. Reglamentación. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, expedirá los lineamientos técnicos y curriculares que permitan la implementación adecuada de la presente ley.

Artículo 6°. Inspección y Vigilancia. Las Secretarías de Educación Certificadas, mediante el ejercicio de su función de inspección y vigilancia deberán verificar que se implementen de manera adecuada y que se cumplan, las disposiciones de la presente ley.

Artículo 7°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



Comisión Sexta Constitucional Permanente

AUTO DE SUSTANCIACIÓN

En los términos anteriores, fue aprobado en Primer Debate por la Comisión Sexta, en sesión ordinaria realizada el día 10 de Abril de 2024, el Proyecto de Ley No. 345 de 2023 SENADO, No. 148 de 2022 CÁMARA "POR LA CUAL SE FORTALECE LA EDUCACIÓN EN HABILIDADES SOCIALES Y EMOCIONALES, EN LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", según consta en el Acta No. 33, de la misma fecha.

JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS
Secretario General
Comisión Sexta del Senado

Comisión Sexta Constitucional Permanente

AUTO DE SUSTANCIACIÓN

La Mesa Directiva Autoriza el Informe presentado para Segundo Debate por la Honorable Senadora SANDRA YANETH JAIMES CRUZ, al Proyecto de Ley No. 345 de 2023 SENADO, No. 148 de 2022 CÁMARA "POR LA CUAL SE FORTALECE LA EDUCACIÓN EN HABILIDADES SOCIALES Y EMOCIONALES, EN LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", DE ACUERDO AL ARTÍCULO 165 DE LA LEY 5ª DE 1992 "REGLAMENTO DEL CONGRESO", para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS
Secretario General
Comisión Sexta del Senado

CONTENIDO

Gaceta número 441 - Miércoles, 17 de abril de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado del proyecto de acto legislativo número 20 de 2024 Senado, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.....	1
Informe de ponencia positiva para segundo debate texto propuesto y texto aprobado al proyecto de ley número 74 de 2023 Senado, por la cual se garantiza el pluralismo informativo y se prohíben las cláusulas de exclusividad en el mercado de pauta publicitaria de la televisión abierta.....	8
Informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado al proyecto de ley número 97 de 2023 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 610 de 2000 y se dictan otras disposiciones en materia de responsabilidad fiscal.	12
Informe de ponencia para segundo debate texto propuesto y texto aprobado al proyecto de ley número 345 de 2023 senado, número 148 de 2022 Cámara, por la cual se fortalece la educación en habilidades sociales y emocionales, en la educación básica y media, y se dictan otras disposiciones.	20