



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° 1665

Bogotá, D. C., lunes, 7 de octubre de 2024

EDICIÓN DE 16 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 POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 69 DE 2024 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 1122 del Código Civil y el artículo 1° de la Ley 1893 de 2018
(Inclusión filiación civil en materia sucesoral).

**PROYECTO DE LEY N° 069 DE 2024 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE
MODIFICA EL ARTÍCULO 1122 DEL CÓDIGO CIVIL Y EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 1893
DE 2018 (INCLUSIÓN FILIACIÓN CIVIL EN MATERIA SUCESORAL)".**

Bogotá D.C, octubre de 2024

Honorable Senador
Ariel Fernando Ávila Martínez
Presidente Comisión Primera Constitucional
Senado de la República

Asunto: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley N° 069 de 2024 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 1122 del Código Civil y el artículo 1 de la Ley 1893 de 2018 (Inclusión filiación civil en materia sucesoral)".

Respetado Señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, como ponente de esta iniciativa legislativa, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para primer debate al Proyecto de Ley N° 069 de 2024 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 1122 del Código Civil y el artículo 1 de la Ley 1893 de 2018 (Inclusión filiación civil en materia sucesoral)".

JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ
Senador de la República

I. Trámite y antecedentes de la Iniciativa.

El Proyecto de Ley N° 069 de 2024 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 1122 del Código Civil y el artículo 1 de la Ley 1893 de 2018 (Inclusión filiación civil en materia sucesoral)", fue radicado el día 31 de julio de 2024 por el suscrito senador Jonathan Ferney Pulido Hernández, y fue publicado posteriormente en la Gaceta del Congreso 1319 de 2024.

La correspondiente designación como ponente fue realizada al suscrito Senador, por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado el diecinueve (19) de septiembre de 2024, mediante Acta MD-06.

A la fecha, no existen antecedentes de iniciativas o trámites legislativos que tengan la finalidad de corregir la desigualdad de trato entre personas con filiación civil y los familiares por consanguinidad, a partir de la modificación de los artículos 1025 y 1122 del Código Civil, respecto del parentesco civil como mecanismo de vinculación familiar en materia sucesoral.

II. Objeto y contenido del Proyecto de Ley.

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto subsanar la omisión normativa existente en los artículos 1025 y 1122 del Código Civil, a partir de la cual se ha creado una desigualdad en el trato de las personas que poseen un parentesco civil frente a aquellos familiares relacionados por consanguinidad, asunto que resulta problemático, en tanto, desde un enfoque constitucional y legal, ambos tipos de parentesco deberían gozar de los mismos derechos y obligaciones. Actualmente, el Código Civil no contempla de manera expresa el parentesco civil en las normas sucesorales, lo que genera una afectación a su protección igualitaria.

La iniciativa pretende corregir esta inequidad, proponiendo la inclusión expresa del parentesco civil como una forma legítima de vínculo familiar, sujeto a las mismas condiciones, deberes y derechos que actualmente se reconocen a los familiares por consanguinidad. De esta manera, se busca que los artículos mencionados del Código Civil reflejen la realidad social y jurídica de la diversidad de vínculos familiares que existen en la actualidad. Con esta reforma, se garantiza un tratamiento justo e igualitario para quienes, por lazos civiles, comparten responsabilidades y derechos en el ámbito sucesoral, eliminando así cualquier tipo de discriminación legal que derive de la forma en la que se establecen los lazos familiares.

En resumen, el objetivo del proyecto es armonizar las disposiciones legales en materia de sucesiones, de modo que el parentesco civil reciba el mismo reconocimiento y

<p>protección jurídica que el parentesco consanguíneo, garantizando la igualdad de derechos y deberes dentro de la estructura familiar.</p> <p>Para materializar dicho propósito, se propone el siguiente contenido:</p> <p>Artículo 1 - Objeto: Este artículo establece el objetivo de la ley, que es corregir una omisión en los artículos 1025 y 1122 del Código Civil.</p> <p>Artículo 2 - Modificación del Artículo 1025 del Código Civil: Modifica el numeral 3 del artículo 1 de la Ley 1893 de 2018, el cual a su vez modificó el artículo 1025 del Código Civil. La modificación añade al parentesco civil en la regulación de indignidad sucesoral.</p> <p>Artículo 3 - Modificación del Artículo 1122 del Código Civil: Este artículo modifica el contenido del artículo 1122 del Código Civil, aclarando que las asignaciones indeterminadas a parientes se extienden tanto a los de parentesco consanguíneo como a los de parentesco civil.</p> <p>Artículo 4 - Vigencia y Derogatorias.</p> <p style="text-align: center;">III. Consideraciones.</p> <p>1. Aspectos generales.</p> <p>1.1. Del concepto de familia en el ordenamiento jurídico colombiano.</p> <p>La Constitución Política de Colombia a través de los artículos 5 y 42 consagra a la familia como la institución y núcleo básico de la sociedad. El artículo 42 de la Carta preceptúa, además, que las relaciones familiares deben estar integradas por el respeto y la igualdad de derechos entre sus integrantes, y que los "hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes".</p> <p>Bajo este entendido, desde la Constitución de 1991 se reconoce que la familia se constituye por vínculos naturales y jurídicos y se proscribe cualquier discriminación entre sus miembros, en concordancia con el artículo 13 del mismo compendio constitucional, que establece la garantía de libertad e igualdad de oportunidades sin importar el origen familiar.</p> <p>Por otro lado, la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional es pacífica y consistente en señalar que, del artículo 42 Constitucional, se deriva un concepto amplio de familia, y en ese sentido, la ha definido como una "comunidad de personas</p>	<p><i>emparentadas entre sí por vínculos naturales o jurídicos, que funda su existencia en el amor, el respeto y la solidaridad, y que se caracteriza por la unidad de vida o de destino que liga íntimamente a sus integrantes más próximos</i>." Asimismo, ha sido enfática en el hecho según el cual, cualquier diferencia de trato sustentada en el origen familiar, es abiertamente contraria a la Constitución Política².</p> <p>Ahora bien, teniendo en cuenta que la familia está conformada por vínculos naturales y jurídicos, resulta prudente establecer qué se entiende por cada uno de ellos.</p> <p>1.1.1. Parentesco por consanguinidad.</p> <p>El vínculo natural es un parentesco por consanguinidad, cuya definición normativa se encuentra en el artículo 35 del Código Civil, como una "relación o conexión que existe entre las personas que descienden de un mismo tronco o raíz, o que están unidas por los vínculos de sangre"³. El artículo 37 del mismo código, dispone que "los grados de consanguinidad entre dos personas se cuentan por el número de generaciones. Así, el nieto está en segundo grado de consanguinidad con el abuelo, y dos primos hermanos en cuarto grado de consanguinidad entre sí"⁴.</p> <p>1.1.2. Parentesco civil.</p> <p>El vínculo jurídico de que trata la definición de familia antes señalada, está conformado por el parentesco civil o por afinidad, definido igualmente en el artículo 47 del Código Civil, como el vínculo que "existe entre una persona que está o ha estado casada y los consanguíneos legítimos de su marido o mujer."</p> <p>En línea con ello, la misma disposición señala que "[l]a línea o grado de afinidad legítima de una persona con un consanguíneo de su marido o mujer, se califica por la línea o grado de consanguinidad legítima de dicho marido o mujer con el dicho consanguíneo. Así un varón está en primer grado de afinidad legítima, en la línea recta, con los hijos habidos por su mujer en anterior matrimonio; en segundo grado de afinidad legítima, en la línea transversal, con los hermanos legítimos de su mujer"⁵.</p> <p>Si bien la redacción del artículo puede parecer confusa en un primer momento, lo cierto es que el parentesco civil o por afinidad es la manifestación de la relación</p>
<p>familiar que se origina entre personas con vínculos matrimoniales o uniones maritales de hecho, extendiendo sus efectos hasta los parientes consanguíneos de sus respectivas parejas⁶</p> <p>La Honorable Corte Constitucional por su parte, ha entendido el parentesco civil como "el vínculo familiar derivado de la adopción, el cual genera no sólo los derechos y obligaciones propios del parentesco por consanguinidad entre los padres y los hijos, sino que también compromete, por extensión, a los demás miembros de la familia."⁷</p> <p>En este orden de ideas, la filiación civil genera los mismos derechos y obligaciones que tienen las demás personas vinculadas por línea consanguínea. En consecuencia, las normas deben propender por reflejar igualdad de trato entre los miembros de la familia compuesta por diferentes vínculos. Así las cosas, los preceptos normativos deben procurar que los efectos que persiguen sus disposiciones irradian de forma idéntica a los dos tipos de parentesco.</p> <p>1.2. Necesidad de modificación del artículo 1122 del Código Civil y el artículo 1 de la Ley 1893 de 2018 (Por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil).</p> <p>Dada la importancia de la reforma que se plantea en la presente iniciativa legislativa, resulta prudente establecer en qué consisten las disposiciones normativas sujetas a modificación y determinar el núcleo esencial de la regulación que ellas contienen, ya que de esta forma se podrá evidenciar la necesidad del presente proyecto.</p> <p>1.2.1. De la indignidad sucesoral.</p> <p>De conformidad con el artículo 1018 del Código Civil, toda persona que no haya sido declarada incapaz o indigna podrá suceder. En desarrollo de esta disposición, la Honorable Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que la persona puede heredar, siempre y cuando cumpla con tres requisitos a saber: vocación, dignidad y capacidad. En línea con ello, el Alto Tribunal ha establecido que: <i>conforme a la interpretación armónica de los artículos 1018 y 93 del estatuto civil, la doctrina ha sostenido que los requisitos para que tenga efecto la sucesión por causa</i></p>	<p><i>de muerte son tres: (a) que exista la persona del heredero o legatario; (b) que esa persona sea capaz; y, (c) que no sea indigna</i>⁸.</p> <p>En lo que respecta al tercer requisito, esto es, la indignidad, la misma ha sido entendida desde la perspectiva doctrinal y jurisprudencial como una sanción civil dirigida a un heredero por la comisión de alguna de las conductas señaladas en el artículo 1025 del Código Civil. En desarrollo de esta disposición, el profesor Arturo Valencia Zea ha conceptualizado frente a tal figura lo siguiente:</p> <p><i>"Según lo estatuido por el Código, la indignidad se produce cuando el heredero o legatario, por actos delictuosos contra la persona o bienes del causante, traiciona los normales sentimientos que se suponen existir entre uno y otro, como cuando el hijo comete graves atentados contra el padre. Por lo tanto, podemos definir la indignidad diciendo que son atentados cometidos por el heredero o legatario contra el causante, capaces de destruir las naturales inclinaciones de cariño que se suponen existir como fundamento de la vocación hereditaria"</i>⁹.</p> <p>En este sentido, la indignidad sucesoral puede ser considerada un castigo civil dirigido al legatario que ha cometido actos graves y ha faltado a los deberes respecto del causante, y tal sanción consiste en excluirlo de los bienes y beneficios a los que hubiese tenido derecho por ley en una sucesión.</p> <p>Ahora bien, el artículo 1025 del Código Civil, objeto de la presente modificación, prevé las causales por las cuales un heredero puede ser declarado indigno de suceder al causante. En lo que atañe a la iniciativa legislativa acá propuesta, el numeral tercero (3) de dicho artículo, señala que será indigno: "[e]l consanguíneo dentro del sexto grado inclusive que en el estado de demencia o destitución de la persona de cuya sucesión se trata no la socorrió pudiendo". Es importante aclarar que la causal señalada no sufrió modificación alguna con la Ley 1893 de 2018 y el contenido de la disposición es el original desde la expedición del Código Civil.</p> <p>De la causal en comento, se pueden destacar los siguientes aspectos: (i) Para invocarla debe existir un vínculo de consanguinidad entre el heredero y el causante. Así las cosas, como primera medida se observa la exclusión de los parientes civiles. (ii) El que invoque la causal, debe demostrar que cuando el causante se encontraba en</p>

⁶ Corte Constitucional Sentencia C -296 de 2019.

⁷ Corte Constitucional Sentencia C-075 de 2021.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-292 de 2019.

² Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2022.

³ Artículo 35, Ley 84 de 1873, Código Civil Colombiano.

⁴ Artículo 37, Ley 84 de 1873, Código Civil Colombiano.

⁵ Artículo 47 Ley 84 de 1873, Código Civil Colombiano.

⁸ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 16 de diciembre de 2020 (SC 4540-2020), M.P. Octavio Augusto Tejero Duque. SUÁREZ FRANCO, Roberto. Derecho de Sucesiones. Bogotá D.C. Editorial Temis 2015, p. 108.

⁹ Cort Valencia Zea, Arturo. Derecho Civil, Sucesiones. Bogotá D.C.: Editorial Temis, 1992, p. 56. Citado en: República de Colombia. Gaceta del Congreso No. 613 del 12 de agosto de 2016, p. 17.

<p>estado de demencia o pobreza, el pariente consanguíneo no lo socorrió, pudiendo hacerlo.</p> <p>Dicho esto, se evidencia que el objetivo de la causal bajo estudio, es reforzar los deberes de los integrantes de la familia y propender por la protección del causante que, en estado de demencia o pobreza, debe ser auxiliado por sus parientes, so pena de ser excluidos de la posterior sucesión, en tanto incumplieron con los deberes de cuidado y protección, especialmente en tratándose de adultos mayores y/o personas en condición de discapacidad.</p> <p>Es por ello que resulta imperativo incluir en tal precepto al parentesco civil o por afinidad, pues no existe una razón válida para su exclusión, y por el contrario, atenta contra el derecho a la igualdad esta omisión. Además, si tanto los parientes civiles como los consanguíneos tienen los mismos derechos y obligaciones, es lógico que frente a éstos sea aplicada, en términos de igualdad, la sanción en caso de incumplimiento de los deberes que aquí se discuten, ya que los familiares por afinidad también tienen vocación hereditaria y por ende, deben responder por las mismas obligaciones de los parientes consanguíneos.</p> <p>Y es que se evidencia que desde otros ámbitos normativos, se ha ido avanzando progresivamente en aras de alcanzar la igualdad jurídica y material entre estas formas de vinculación familiar, como es el caso del Código de Infancia y Adolescencia, en el cual se dispuso: (i) que el “[a]doptante y adoptivo adquiere, por la adopción, los derechos y obligaciones de padre, madre o hijo”, y que (ii) “[l]a adopción establece parentesco civil entre el adoptivo y el adoptante, que se extiende en todas las líneas y grados a los consanguíneos, adoptivos o afines de estos.” No obstante, en las disposiciones del Código Civil, y de manera especial, en lo que respecta en materia sucesoral, se observa que se han mantenido en el tiempo preceptos que ya no responden a la realidad.</p> <p>1.2.2. Asignaciones testamentarias indeterminadas.</p> <p>De conformidad con el artículo 1122 del Código Civil, existiendo una sucesión testada sin especificaciones suficientes respecto de los parientes del causante, estos serán entendidos como aquellos consanguíneos del grado más próximo, según el orden de la sucesión de quien muere sin testar.</p> <p>En este sentido, en primer orden estarían los descendientes del causante (Artículo 1045 C.C.); en segundo orden, sus ascendientes (Artículo 1046 C.C.); en tercer orden, sus hermanos y cónyuge (Artículo 1047 C.C.); y en cuarto orden, los hijos de sus hermanos (Artículo 1051 C.C.); todos ellos, salvo el cónyuge, siempre y cuando tuvieren con el causante un vínculo de sangre.</p>	<p>Ahora bien, como sucede con el artículo 1025 antes expuesto, la presente disposición únicamente regula la indeterminación testamentaria respecto de los parientes consanguíneos, dejando de lado a los parientes por afinidad, lo cual equivale a un trato desigual entre familiares que legal y constitucionalmente deben ser reconocidos como iguales en lo que respecta a derechos y deberes.</p> <p>Al respecto conviene decir que, el fin de la disposición bajo estudio es determinar qué personas tendrían derecho a la asignación indeterminada dejada a los parientes, y por ello, excluir de esta palabra a los familiares civiles no se justifica desde ningún punto de vista. En este sentido, establecer diferencias entre el parentesco por consanguinidad y el parentesco civil, atenta contra los postulados constitucionales de los artículos 5, 13 y 42 de la Carta Política, pues en materia hereditaria y en los demás ámbitos jurídicos a que haya lugar, no deben existir distinciones entre hijos adoptivos e hijos biológicos, toda vez que ambos están llamados a suceder en igualdad de condiciones.</p> <p>1.3. De la omisión legislativa relativa.</p> <p>La doctrina constitucional ha definido dos tipos de omisiones legislativas; absoluta, al tratarse de ausencia total de normatividad por parte del Congreso y; relativa, cuando tal órgano lleva a cabo una regulación sobre una determinada materia en forma imperfecta e incompleta. El control de constitucionalidad que realiza la Corte, se predica respecto de las omisiones legislativas relativas, en tanto, existe objeto de control susceptible de ser comparado con el texto constitucional, toda vez que, aunque existe norma, la misma termina por resultar insuficiente por desconocer situaciones que debieron ser reguladas (Corte Constitucional, Sentencia C-329 de 2019).</p> <p>Así entonces, la omisión legislativa relativa podría conllevar a la afectación directa del principio de igualdad, por cuanto el contenido normativo, no abarca injustificadamente a todos los destinatarios que deberían estar incluidos en la regulación respectiva; o bien, podría desencadenar en la vulneración de otros principios o mandatos constitucionales (Corte Constitucional, Sentencia C-083 de 2018).</p> <p>En vista de que el legislador no ha establecido hasta la fecha, una mención expresa de los parientes civiles en las normas objeto de modificación, se evidencia una omisión legislativa relativa que debe ser corregida, y de la cual ya se han derivado pronunciamientos por parte de la Honorable Corte Constitucional, habida cuenta de la vulneración de garantías que ha suscitado la mencionada omisión.</p>
<p>1.4. Sentencias de exequibilidad condicionada de la Corte Constitucional.</p> <p>1.4.1. Sentencia C- 156 de 2022 de la Corte Constitucional.</p> <p>En este punto resulta pertinente poner de presente que la Corte Constitucional mediante Sentencia C-156 de 2022 conoció de la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 1 de la Ley 1893 de 2018 por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil. En este pronunciamiento, el Alto Tribunal Constitucional destacó lo siguiente:</p> <p><i>“(…) aun cuando los tipos de parentesco tienen particularidades propias y dan cuenta de las diferentes formas de vinculación familiar que pueden existir, la Constitución, la legislación civil contemporánea y la jurisprudencia constitucional han sido enfáticas en proscibir cualquier trato discriminatorio entre parientes consanguíneos y civiles. En punto a esta cuestión, vale la pena reiterar que “los individuos con filiación civil tienen los mismos derechos y obligaciones entre ellos que los familiares por consanguinidad y, en consecuencia, las normas deben otorgales un igual trato, es decir, al permitirse, ordenarse o prohibirse algo se debe procurar que los efectos respectivos se proyecten de forma idéntica frente a los dos tipos de parentesco referidos en relación con sus líneas y grados.” Tal como se verá en seguida, la igualdad en el marco de las relaciones familiares y la prohibición de discriminación por razones de origen familiar son aspectos medulares de nuestro ordenamiento constitucional.</i></p> <p><i>“(…) Con base en lo expuesto, puede decirse que, bajo una interpretación armónica de los efectos de la adopción, dispuestos en la Ley 1098 de 2006 y del artículo 1040 del Código Civil y a partir de los pronunciamientos de la Corte en materia de igualdad en las relaciones familiares, en materia hereditaria no existen distinciones entre hijos adoptivos e hijos biológicos. Unos y otros están llamados a suceder en igualdad de condiciones.</i></p> <p><i>“(…) Sobre este aspecto en particular, no se advierte que exista una razón suficiente para excluir a los parientes civiles de esta causal, especialmente si se tiene en cuenta que estos familiares también tienen vocación hereditaria y deben tener a su cargo las mismas obligaciones y deberes que los parientes consanguíneos. Por esa vía, en términos subjetivos, es evidente que tanto los parientes consanguíneos como los civiles pueden ser indignos, esto es, cometer conductas que vulneren los vínculos de solidaridad y cariño que debe mediar entre los miembros de la familia. (…)”</i></p> <p>Atendiendo a lo expuesto, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 1 de la Ley 1893 de 2018 por medio de la cual se modifica el</p>	<p>artículo 1025 del Código Civil, en el sentido de que dicha disposición también comprende a los parientes civiles.</p> <p>1.4.2. Sentencia C- 110 de 2023 de la Corte Constitucional.</p> <p>Al hilo de lo expuesto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-110 de 2023 estudió la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 1122 del Código Civil. En esta providencia, el Alto Tribunal Constitucional consideró lo siguiente:</p> <p><i>“(…) Si el artículo 42 superior reconoce que la familia se conforma por vínculos naturales o jurídicos, el legislador no podría generar un trato desigual entre sus integrantes.</i></p> <p><i>“(…) El artículo 1122 del Código Civil excluye a los herederos de parentesco civil de la posibilidad de ser considerados asignatarios frente a los bienes que, de manera indeterminada, el causante deje en su testamento a favor de sus “parientes”.</i></p> <p><i>“(…) No existe ninguna razón para limitar la posibilidad de que sean considerados como parientes los herederos civiles y no solo los consanguíneos, en exclusión de los primeros, cuando la asignación testamentaria se exprese de forma indeterminada a favor de los parientes.</i></p> <p><i>“(…) la exclusión genera una desigualdad negativa inaceptable a la luz del precedente constitucional que ha resuelto casos esencialmente similares vinculados a la naturaleza del parentesco civil (Sentencia C-156 de 2022).</i></p> <p>El Ministerio de Justicia y del Derecho por su parte, manifestó en dicha sentencia que <i>“Desde el punto de vista jurídico se genera un tratamiento desigual a quienes según lo ordenado por la Constitución han de tratarse como iguales”.</i> Con base en ello, solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad condicionada de la disposición señalada.</p> <p>En esta oportunidad, concluyó la Corte que la jurisprudencia señalada es pacífica¹⁰ en determinar que cualquier diferencia de trato que tenga como fundamento el origen familiar, debe ser considerada como contraria a la Constitución, máxime en el presente caso, pues la limitación que establece la norma demandada para que los parientes indeterminados del causante sean los consanguíneos y no los civiles, no</p> <p>¹⁰Al respecto, revisar sentencias C-029 de 2020, C-296 de 2019, C-1026 de 2004, C-105 de 1994, de la Corte Constitucional.</p>

<p>supera el test de igualdad aplicable al caso, pues la expresión analizada con persigue un fin constitucionalmente válido.</p> <p>Con base en lo expuesto en precedencia, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 1122 del Código Civil, en el sentido de que dicha disposición también comprende a los parientes civiles.</p> <p>1.5. La jurisprudencia constitucional no reemplaza la potestad y el deber legislativo del Congreso de la República.</p> <p>De conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, son ramas del poder público, la legislativa, ejecutiva y judicial, y a pesar de que se predica una separación de poderes entre las mismas y cuentan con diferentes funciones, existe un mandato constitucional de colaboración armónica para que cada una de ellas materialice sus fines.</p> <p>En este contexto, puede establecerse lo que la doctrina ha denominado un “modelo de cooperación” entre el legislador y la justicia constitucional para el restablecimiento de la igualdad a la luz de las normas constitucionales. Bajo este entendido, la Corte Constitucional determina visos de inconstitucionalidad en algunas normas demandadas y pone de presente esta situación al Congreso para que éste, en ejercicio de su facultad legislativa, expida o reforme la ley que restablezca la constitucionalidad del orden jurídico. Lo anterior, en consideración al ámbito funcional del legislador¹¹.</p> <p>No obstante lo anterior, en la mayoría de casos la Corte Constitucional declara la exequibilidad o inexecutable de los preceptos legales, o profiere sentencias interpretativas o integradoras que condicionan la exequibilidad de la disposición estudiada a determinada interpretación que el Alto Tribunal Constitucional encuentra conforme a la Carta Política. Ahora bien, desde un punto de vista funcional, y atendiendo a pilares del ordenamiento jurídico colombiano como la libre configuración legislativa y al principio democrático (Art. 3 C.P.), la labor constitucional de la Corte no reemplaza la potestad del Congreso como órgano competente para crear, interpretar, reformar y derogar leyes; funciones que se encuentran consagradas precisamente en la Constitución Política, a través del artículo 150.</p> <p>En conclusión, la necesidad de protección y garantía del ámbito funcional del congreso, responde a su naturaleza, ya que como órgano elegido democráticamente</p> <p>¹¹ Markus González Beilfuss. “Delimitación de competencias entre el Tribunal Constitucional y el legislador ordinario en el restablecimiento de la igualdad en la ley”, Revista Española de Derecho Constitucional, n.º 42, Madrid, 1984, p. 125.</p>	<p>por el pueblo es el representante de su voluntad y por lo tanto, su finalidad es desarrollar los preceptos constitucionales y materializarlos en las leyes.</p> <p>2. Justificación.</p> <p>La presente iniciativa legislativa se justifica en la necesidad de superar, a través del ordenamiento jurídico colombiano, la inequidad jurídica que actualmente existe en la regulación sucesoral del Código Civil, respecto al parentesco civil. Este compendio normativo en sus artículos 1025 y 1122, omite reconocer de manera expresa a los familiares con parentesco civil como sujetos con los mismos derechos y obligaciones sucesorales que aquellos relacionados por consanguinidad. Lo anterior ha generado un trato desigual que contradice los principios constitucionales de igualdad y protección familiar, tal como en su oportunidad lo consideró la Corte Constitucional, a través de las Sentencias de Constitucionalidad C-156 de 2022 y C-110 de 2023.</p> <p>La ausencia de una disposición clara sobre la inclusión del parentesco civil perpetúa una brecha que afecta la estructura familiar como base de la sociedad, donde la filiación civil es una forma legítima de vínculo familiar. Por lo tanto, la presente iniciativa busca corregir esta omisión, garantizando que los familiares por parentesco civil sean reconocidos y equiparados en sus derechos y deberes sucesorales. Esto no solo promueve la justicia y equidad en los procesos de sucesión, sino que también asegura que las relaciones familiares, independientemente de su naturaleza, tengan una protección jurídica completa y acorde con los principios de igualdad ante la ley.</p> <p>3. Impacto fiscal.</p> <p>Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado: “Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las provisiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.</p> <p>(i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo.</p>
<p>(ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.</p> <p>Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.</p> <p>IV. Conflicto de intereses.</p> <p>Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “ Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a saber:</p> <p>“ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</p> <p>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en 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>Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</p> <p>a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.</p> <p>b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.</p> <p>c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.</p> <p>d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.</p> <p>e) Literal inexecutable.</p> <p>f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.”</p>

<p>Por otra parte, el artículo 291 de la ley en comento establece que:</p> <p><i>"ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.</i></p> <p>En el evento en que un congresista no haya comunicado de manera oportuna a las Cámaras legislativas el posible impedimento en el que pueda estar inmerso, podrá ser recusado/a ante aquellas, solo si se configuran las circunstancias descritas en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992. De ello se dará traslado a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación para que emita una decisión. Así lo establece el artículo 294 de la Ley 5ª, a saber:</p> <p><i>"ARTÍCULO 294. RECUSACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 5 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas, procediendo únicamente si se configura los eventos establecidos en el artículo 286 de la presente ley. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.</i></p> <p>Es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la ley 2003, según los cuales se debe confirmar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la república, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.</p> <p>Así las cosas, en el evento en que un congresista considere que se encuentra inmerso en un conflicto de intereses, respecto del presente proyecto de ley, tendrá que analizarse si el o los artículos sobre los cuales presuntamente existiría el conflicto de</p>	<p>intereses, le benefician o le afectan de una manera desproporcionada en relación con la demás población.</p> <p>No obstante, si por algún evento algún congresista considera que en su situación existen elementos diferenciadores que configuren un impedimento para continuar con el trámite legislativo, dicha persona ha de dar a conocer sus circunstancias particulares de manera que el honorable Congreso determine si en efecto existen o no criterios para apartarle de la discusión y votación de uno o más artículos del proyecto en mención.</p> <p>V. Proposición con que termina el Informe de Ponencia al Proyecto de Ley N° 069 DE 2024 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 1122 DEL CÓDIGO CIVIL Y EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 1893 DE 2018 (INCLUSIÓN FILIACIÓN CIVIL EN MATERIA SUCESORAL)".</p> <p>En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, y en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5 de 1992, presento ponencia favorable y propongo a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, DAR PRIMER DEBATE al Proyecto de Ley N° 069 DE 2024 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 1122 DEL CÓDIGO CIVIL Y EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 1893 DE 2018 (INCLUSIÓN FILIACIÓN CIVIL EN MATERIA SUCESORAL)", conforme al texto del proyecto original propuesto en la Gaceta del Congreso 1319 de 2024, para que haga su tránsito legislativo y se convierta en Ley de la República.</p> <div style="text-align: right;">  <p>JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ Senador de la República</p> </div>
--	---

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 168 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se crean medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C., octubre de 2024</p> <p>Honorable Senadora NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF Presidenta de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del H. Senado de la República Ciudad</p> <p>Praxere José Ospino Rey Secretario Comisión Séptima Constitucional Permanente Senado de la República</p> <p>Referencia: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 168 de 2023 Senado "Por medio de la cual se crean medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetada señora Presidenta:</p> <p>En cumplimiento de la honrosa designación que la mesa directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, procedo a rendir informe de ponencia positivo para segundo debate al proyecto de ley de la referencia.</p> <p>Agradecemos la atención prestada y su gestión sobre el particular.</p> <p>Atentamente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: flex-end; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>JOSUÉ ALIRIO BARRERA Coordinador Ponente</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>MARTHA PERALTA EPIEYU Ponente</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>BEATRIZ LORENA RÍOS Ponente</p> </div> </div>	<p>Bogotá D.C., octubre de 2024</p> <p>Honorable Senadora NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF Presidenta de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del H. Senado de la República Ciudad</p> <p>Referencia: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 168 de 2023 Senado "Por medio de la cual se crean medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetada señora Presidenta:</p> <p>En cumplimiento del encargo realizado por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, rendimos informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 168 de 2023 Senado "Por medio de la cual se crean medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones".</p> <p>1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA</p> <p>El 3 de octubre de 2024 el Senador Jorge Enrique Benedetti Martelo y los Representantes Jaime Rodríguez Contreras, Lina María Garrido Martín, Jairo Humberto Cristo Correa, Sandra Milena Ramírez Caviedes y John Edgar Pérez Rojas presentaron el proyecto de ley de la referencia¹.</p> <p>Mediante oficio CSPCS-1872-2022 del 2 de noviembre de 2022, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado designó a las Senadoras Martha Isabel Peralta Epiéyu y Beatriz Lorena Ríos Cuéllar como ponentes y al Senador Josué Alirio Barrera Rodríguez como coordinador ponente de la iniciativa.</p> <p>El 17 de abril de 2024 se radicó ponencia positiva para primer debate², la cual es discutida por la Comisión en sesión del 30 de abril de 2024. Durante la discusión se presentaron las siguientes proposiciones, las cuales fueron avaladas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Una (1) proposición presentada por la Senadora Nadya Blel Scaff al artículo 3°. - Una (1) proposición presentada por el Senador Honorio Henríquez al artículo 6°. <p><small>¹ Gaceta del Congreso No. 1406 de 2023. ² Gaceta del Congreso No. 430 de 2024.</small></p>
--	--

- Dos (2) proposiciones presentadas por los Senadores Honorio Henríquez y Wilson Arias al artículo 8°. La Senadora Nadya Blé presentó una proposición que fue dejada como constancia.
- Una (1) proposición presentada por la Senadora Nadya Blé Scaff al artículo 11.
- Una (1) proposición presentada por la Senadora Ana Paola Agudelo al artículo 14.
- Una (1) proposición de artículo nuevo presentada por la Senadora Ana Paola Agudelo.

En esa fecha, el proyecto de ley fue aprobado unánimemente por la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República de acuerdo con el texto propuesto para primer debate y las proposiciones relacionadas previamente³. En la misma sesión se designó a los suscritos senadores como ponentes para segundo debate.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto aportar en la lucha contra el hambre, la desnutrición, la inseguridad alimentaria y el desperdicio de alimentos en el país a través de la implementación de medidas de política pública, el fortalecimiento del sistema de donación de alimentos para evitar los desperdicios, del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ahora Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación) y de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional, así como la unificación de recursos dirigidos a la seguridad alimentaria a través de la creación de un fondo único para lograr la consecución y garantía del derecho a la alimentación en el país.

3. JUSTIFICACIÓN DE LOS AUTORES

En la exposición de motivos, los autores de la iniciativa la justificaron con base en los siguientes argumentos:

Calentamiento global, crisis de producción, guerras, desnutrición y desperdicio son palabras que han tomado un lugar importante en los discursos globales y que ha llevado a que Organizaciones Internacionales, de Integración, regiones y países implementen medidas para hacer frente a un derecho humano que se ve en crisis, la alimentación.

Colombia, por sus particularidades demográficas, sociales, económicas y culturales, es uno de los países más afectados por la inseguridad alimentaria, algo irracional si se tiene en cuenta la diversidad y capacidad agronómica del país. Según el más reciente informe del Programa Mundial de Alimentos de la ONU, el 30% de la población colombiana se encuentra en una

³ Gaceta del Congreso No. 1008 de 2024.

situación de inseguridad alimentaria moderada y severa⁴ e irónicamente, el país desperdicia 9,76 millones de toneladas de comida al año⁵, distribuidas de la siguiente manera:



*Imagen tomada de la página web del Departamento Nacional de Planeación

Teniendo en cuenta esta problemática, el Estado, a través de sus distintas ramas, ha implementado decisiones judiciales, políticas públicas, leyes y todo tipo de normas pensando en garantizar la seguridad alimentaria del país y disminuir el porcentaje de pérdida y desperdicio de alimentos. Ejemplo de ello fue la expedición de la Ley 1990 de 2019, por medio de la cual se creó la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos. Esta ley establece las acciones para reducir la pérdida y desperdicio de alimentos, ordena la creación de la política contra la pérdida y desperdicio de alimentos en cabeza de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan), ahora convertida en la Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación (CIDHA), establece cuáles son las personas naturales y jurídicas que deben implementar medidas para prevenir la pérdida y desperdicio, los beneficiarios de la donación de alimentos y la posibilidad de beneficiar y/o sancionar a los obligados a donar alimentos.

Sin embargo, al realizar un seguimiento a la ley se encontró que, como muchas de las medidas implementadas en la normativa actual, la Ley 1990 no está cumpliendo con su objetivo y la crisis de seguridad alimentaria avanza. Algunos de los problemas que se han evidenciado en la aplicación de dicha ley son: (i) no existen lineamientos frente a cuáles alimentos se pueden donar, (ii) no establece un proceso de donación, (iii) deja vacíos sobre cómo acceder a los beneficios tributarios por donación de alimentos y finalmente, (iv) no habla sobre el régimen sancionatorio aplicable a aquellos que, estando en la obligación de donar, no lo hacen o lo hacen de manera inadecuada.

⁴ Programa Mundial de Alimentos de la ONU (2023). Evaluación de seguridad alimentaria para la población colombiana.

⁵ Departamento Nacional de Planeación (2016). Pérdida y desperdicio de alimentos en Colombia – Estudio de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. [https://sinerzia.dnp.gov.co/Documentos%20de%20Interes/Perdida y Desperdicio de Alimentos en colombia.pdf](https://sinerzia.dnp.gov.co/Documentos%20de%20Interes/Perdida%20y%20Desperdicio%20de%20Alimentos%20en%20colombia.pdf)

Adicional a lo anterior, existe una serie de destinaciones económicas del presupuesto nacional dirigidas a hacerle frente a la crisis alimentaria y la desnutrición, sin embargo, la dispersión de dichos dineros dificulta el trabajo unificado y el cumplimiento de objetivos.

Es por todo lo anterior por lo que resulta necesario intervenir de manera eficaz la normativa existente para que cumpla con los propósitos para las que fueron creadas y crear otra serie de disposiciones que no se queden en los documentos, sino que materialicen la lucha contra el hambre y la desnutrición en nuestro país. Para ello se propone la implementación de una serie de medidas y modificaciones que se explican a continuación:

• **Fondo para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria**

En el año 2009, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2055 por medio del cual creó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN, modificado por el Decreto 2223 de 2022. Esta entidad tiene a su cargo la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PNSAN y la creación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PLAN SAN, entre otras funciones. A partir del Decreto 684 de 2024, la CISAN pasó a denominarse Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación (CIDHA) y la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional se convirtió en la Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

Dicha instancia fue pensada con el ánimo de unificar y coordinar el trabajo dirigido a la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria, razón por la cual, está integrada por el Presidente o su delegado, Ministros de Agricultura, Salud, Comercio, Educación, Ambiente, Vivienda y Directores del Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Presidencia, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Sin embargo, ni la CISAN (ahora CIDHA), ni ninguna de las entidades nombradas, tienen facultad alguna para concertar la destinación presupuestal de los programas de seguridad alimentaria y nutricional que existen.

Es evidente que la implementación y consecución de las políticas y planes que se expiden, se logra a través de la financiación, pero cuando dicha financiación está dispersa y repartida entre más de 10 entidades del orden nacional, difícilmente se van a cumplir los objetivos trazados, por lo que resulta necesario crear un Fondo que integre todas las destinaciones del presupuesto general de la nación, entre otros recursos, dirigidos a la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria para que los esfuerzos normativos cumplan con los fines para los cuales fueron creados y el dinero no se pierda en las manos de tantas carteras.

El Fondo que esta iniciativa pretende crear es un patrimonio autónomo, sin estructura administrativa y sin planta de personal, por lo que no implica apropiaciones presupuestales nuevas y creación de nuevos empleos, su administración recaerá en una sociedad fiduciaria y estará dirigida por una junta directiva en la que concurren autoridades de nivel nacional y del nivel territorial, que además tendrá participación de diferentes representantes de la sociedad con derecho a voz pero sin voto.

La integración de este fondo, a diferencia de la integración de otras instancias administrativas de lucha contra el hambre, busca garantizar una verdadera participación regional y de la sociedad, pues los aportes de dichos representantes serán relevantes al momento de identificar, priorizar y segmentar la destinación de los recursos.

Finalmente, el fondo se crea inicialmente con una vigencia de 10 años, que pueden ser prorrogables por la junta directiva si se identifica la necesidad en la ejecución de los planes y programas de lucha contra el hambre, la desnutrición y la inseguridad alimentaria del país.

• **Medidas sobre donación de alimentos**

Si bien la Ley 1990 de 2019 priorizó acciones como la reducción, el consumo humano, el aprovechamiento de residuos y la alimentación animal para hacerle frente al desperdicio de alimentos e implementó medidas como la donación, lo cierto es que se quedó corta en la unificación de lineamientos para que esa donación funcione y sea exitosa. Hoy no es claro cuáles alimentos pueden ser donados y las condiciones en las que se deben encontrar para que garanticen estándares alimentarios, nutricionales y de inocuidad por lo que el presente proyecto encarga al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la expedición de lineamientos para la donación de alimentos determinando también cuál será la población beneficiada por la donación, junto con el procedimiento.

Adicionalmente, se insta a que las entidades del orden nacional y territorial, así como las entidades sin ánimo de lucro, adelanten campañas que promuevan la donación de alimentos aptos para el consumo humano que no se comercializaron, frescos o preparados.

• **Régimen sancionatorio frente al desperdicio de alimentos.**

La Ley 1990 de 2019 previó la aplicación de sanciones para las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que incumplan las obligaciones previstas en los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019, entre otras, la donación de alimentos para evitar su desperdicio. Dicha facultad fue otorgada a la Dirección de Impuestos y Aduanas – DIAN.

Por lo anterior, se plantearon las siguientes preguntas a la DIAN:

PREGUNTA 1. «1. El artículo 17 de la Ley 1990 de 2019 dispone que “El incumplimiento de las medidas en contra de la pérdida y desperdicio de alimentos será objeto de multas y sanciones administrativas por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de conformidad con la reglamentación del Estatuto Tributario y en lo no previsto por este, el procedimiento administrativo sancionatorio de la Ley 1437 de 2011 o la ley que la sustituya o modifique.”. En ese sentido sírvase informar:

a. ¿Cómo verifican que la persona natural o jurídica está en situación de incumplimiento de la Ley 1990 de 2019?

b. ¿Cuáles son las sanciones que se imponen a los incumplidos?

c. ¿Qué criterios determinan la gravedad de las sanciones a imponer?

d. ¿Cuáles son los hechos más frecuentes por los que se imponen las sanciones?

e. ¿Cuántas personas, naturales y jurídicas, han sido sancionadas desde la expedición de la Ley 1990 de 2019?

f. ¿Cuáles personas, naturales y jurídicas, son las más recurrentes en incumplir las medidas contra la pérdida y desperdicio de alimentos y por tanto, se han sancionado mayor cantidad de veces?»

A lo que la entidad respondió:

“El artículo 17 de la Ley 1990 de 2019, si bien establece que la conducta sancionable es el incumplimiento de las medidas en contra de la pérdida y desperdicio de alimentos, no determina las multas y sanciones que serán aplicables por parte de la DIAN. (...) De lo expuesto anteriormente se concluye que para ejercer esta competencia se requiere un precepto legal que regule las multas y sanciones para el hecho sancionador descrito en el artículo 17 de la Ley 1990 de 2019.”

Teniendo en cuenta lo anterior, para segundo debate se propone la siguiente fórmula:

1. No se sanciona a personas naturales por la complejidad de hacerlo y para evitar perjudicar a la población rural y campesina.
2. La competencia se radica en cabeza de las alcaldías como lo solicitó la SIC en su concepto.
3. Se privilegia el cumplimiento de la norma en lugar de la aplicación de la sanción a través del requerimiento previo al inicio del proceso administrativo sancionatorio.
4. Las sanciones de multa solo aplican para las empresas que estén legalmente clasificadas como pequeñas, medianas y grandes tomando como referencia los valores del sector comercio (por ser el tope más alto, lo que permite que más empresas sean clasificadas como microempresas y no sean objeto de sanción). Lo anterior implica que sólo se sancionarán las personas jurídicas cuyas ventas superen los 2.107.052.985 de pesos (valores 2024), conforme al Decreto 957 de 2019 expedido por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.
5. Se disminuye el monto de las multas.
6. Se establece explícitamente que las multas no se aplicarán a las personas jurídicas que sean microempresas o no tengan ánimo de lucro.

También se propone que cuando el incumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019, o la norma que los modifique, sea imputable a una entidad pública,

Con este contexto, a continuación exponemos una serie de modificaciones y/o adiciones que nacen de conversaciones con los autores y con expertos con el ánimo de fortalecer el proyecto y la ponencia.

La primera modificación es simple y va dirigida a establecer en años la duración del Fondo para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria, los autores en la exposición de motivos estiman que la duración inicial del fondo sea de siete años, sin embargo, el artículo establecía su vigencia hasta el 2030; si se tiene en cuenta la duración del trámite legislativo y la posterior promulgación y sanción de la ley, seguramente el fondo duraría menos de lo esperado, por eso se propone que los siete años empiecen a contar a partir de su creación.

En segundo lugar, se sugieren dos adiciones de vital importancia al artículo 8⁶ para delimitar la facultad del ejecutivo al momento de establecer los lineamientos en materia de donación, en el sentido de (i) no prohibir la donación de ultra procesados y (ii) garantizar la donación de sucedáneos de leche materna. Estas modificaciones tienen como base dos problemas que los bancos de alimentos pusieron de presente en las reuniones y que, para garantizar la efectividad de la norma y no incrementar el riesgo de desnutrición, fueron acogidas.

Respecto de los alimentos ultra procesados. Los bancos de alimentos en Colombia distribuyen 38.000 toneladas de comida al año, de esa cantidad, 30.000 toneladas corresponden a alimentos ultra procesados, si se permite la prohibición de donación de ultra procesados, ocasionaría, según información del Banco de Alimentos de Colombia, que se tirarían a la basura cada año más de 30 mil toneladas de productos aptos para el consumo humano como chocolate de mesa, avena en hojuelas, cuajada, yogur griego, bebidas lácteas, trozos de pollo marinados, pan tajado, chorizos, jamones, compotas, pulpas de frutas, jugos envasados, aguas aromatizadas entre otros. Actualmente 17.8 millones de colombianos tienen dificultades para acceder a alimentos y usan estrategias como disminuir la calidad de lo que comen, saltarse comidas, pedir alimentos prestados o endeudarse para acceder a alimentos por lo que, como lo manifestó Juan Carlos Buitrago, director ejecutivo de la red de bancos de Alimentos de Colombia ABACO, “limitar las donaciones de alimentos pone en riesgo la vida de millones de colombianos que hoy tienen dificultades para acceder a comidas diarias, balanceadas y nutritivas”, en ese sentido, la labor del Estado debe estar dirigida a incentivar la donación de alimentos, no a prohibirla.

Ahora, frente a la donación de sucedáneos de leche materna. En la actualidad, está prohibida la donación, y en general la promoción de este tipo de alimentos para menores de dos años, esto, porque se busca favorecer y fortalecer la lactancia materna, sin embargo, debido a dicha prohibición, las empresas no donan los sucedáneos de leche por temor a ser sancionados. En ese sentido, y teniendo en cuenta la gran cantidad de valores nutricionales que tienen este tipo de alimentos, se ordena al ejecutivo establecer expresamente que sí es permitida la donación de sucedáneos (no para menores de dos años) que pueden coadyuvar en la lucha contra el hambre y la malnutrición, sin que representen un riesgo o factor de competencia para la lactancia materna.

se compulsarán copias a la Procuraduría General de la Nación para que investigue la posible comisión de faltas disciplinarias.

- **Otras medidas para garantizar el cumplimiento de las políticas contra el hambre y la inseguridad alimentaria**

Como ya se ha mencionado, la inseguridad alimentaria en Colombia es latente. Los departamentos con prevalencia de la inseguridad alimentaria más alta se concentran en la Costa Atlántica, siendo los más afectados: Córdoba (70%), Sucre (63%), Cesar (55%), Bolívar (51%) y La Guajira (50%). Así mismo, departamentos como Arauca (62%), Putumayo (48%), Chocó (45%) y Norte de Santander (40%) también presentan altas tasas de inseguridad alimentaria.⁶

Teniendo estas cifras en mente, de nada sirve implementar más medidas que resultan siendo ineficaces, es importante lograr que las que hoy existen cumplan sus objetivos y se logre la reducción de estas preocupantes cifras de desnutrición e inseguridad alimentaria. En ese sentido, el proyecto ordena a la CISAN actualizar el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PLAN SAN cada cinco (5) años o cuando el contexto social así lo demande, hoy encontramos que el más reciente PLAN SAN fue expedido con vigencia 2012-2019, un plan que seguramente no responde a los actuales problemas y necesidades alimentarias de los colombianos.

El proyecto también ordena que el 16 de octubre de cada año la CISAN, a través de su secretaría técnica, rinda informes a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República sobre el avance en la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos.

Finalmente, se ordena la creación de campañas de donación en cabeza de las entidades del orden nacional y descentralizado, entidades territoriales y organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, dirigidas a promover la donación de alimentos aptos para el consumo humano que no se comercializaron, frescos o preparados.

4. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

En la justificación del proyecto de ley, los autores exponen de manera suficiente por qué es importante realizar las modificaciones aquí propuestas. Compartimos la preocupación por la situación nutricional en el país y no es dable pensar que con la creación de nuevas leyes o programas el problema será resuelto. Los autores tocan un punto importante y es, mejorar lo que tenemos. Existen los recursos, las destinaciones, los programas, las entidades, pero no son eficaces, este proyecto quiere unificar esfuerzos, garantizar beneficios tributarios, incentivar la donación, vigilar a aquellos que pretenden aprovecharse de un trámite sin seguimiento y por supuesto, castigar al incumplido, además, propone establecer controles políticos para hacerle seguimiento a los planes, programas y políticas que dirige el ejecutivo pero que a la fecha no han dado los resultados esperados.

⁶ Programa Mundial de Alimentos de la ONU (2023). Evaluación de seguridad alimentaria para la población colombiana

Finalmente, en los últimos meses se evidenció que las políticas, planes y programas que se ejecutan a nivel nacional y territorial, en materia de hambre, nutrición y seguridad alimentaria, tienen como base la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional – ENSIN, una encuesta en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Instituto Nacional de Salud cuya última actualización fue hecha en el año 2015. Distintos medios expusieron recientemente que, pese a que la encuesta debe ser actualizada cada cinco años, hoy no existe una estadística reciente que refleje la realidad alimentaria del país. No es posible que los esfuerzos del Estado tengan como base datos descontextualizados, en ese sentido, el proyecto ordena que la encuesta se realice quinquenalmente y ordena a la CISAN (ahora CIDHA) y permite al congreso, hacer control político respecto de su ejecución.

Con estos ajustes, el proyecto de ley plantea importantes avances en materia de lucha contra el hambre y permitirá responder a las necesidades alimentarias de los habitantes de nuestro país. Es un compromiso y deber del Congreso favorecer la expedición de este tipo de normativas para así cumplir con el llamado urgente de quienes nos escogen para representarlos.

5. CONCEPTOS DE LAS ENTIDADES RELACIONADAS EN EL PROYECTO DE LEY

El 18 de julio de 2024 el Senador Jorge Enrique Benedetti Martelo, en su calidad de autor del proyecto, solicitó concepto a las siguientes entidades respecto del proyecto de ley de la referencia: Ministerio de Salud y Protección Social; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Departamento de Prosperidad Social; Departamento Nacional de Planeación; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y Superintendencia de Industria y Comercio. Adicionalmente, la Asociación de Bancos de Alimentos de Colombia (ABACO) remitió concepto positivo frente al proyecto de ley.

Todas las entidades, salvo el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, respondieron la solicitud de concepto. Al hacerlo, recalcaron la oportunidad, necesidad y conveniencia del presente proyecto de ley y a su vez realizaron comentarios para mejorar el articulado aprobado en primer debate. A continuación se resumen los conceptos de las autoridades que respondieron, así como del de ABACO.

5.1. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo apoya el Proyecto de Ley No. 168 de 2023, reconociendo su relevancia para fortalecer la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria en Colombia. Considera que el proyecto es pertinente y operativo en función de sus objetivos, además de estar alineado con la Constitución y otros marcos normativos existentes.

Como sugerencias de mejora, se proponen las siguientes recomendaciones:

- Se sugiere establecer una estructura administrativa que, aunque no requiera una planta de personal propia, cuente con personal contratado bajo el régimen privado. Esto

<p>garantiza el soporte necesario para las decisiones de la junta directiva y la implementación efectiva de políticas.</p> <ul style="list-style-type: none"> Se recomienda incluir una referencia explícita a la DIAN en el proyecto de ley, respecto a las obligaciones que deben cumplir los donantes para acceder a los beneficios tributarios por donación de alimentos. Se propone una estructura más ágil y menos numerosa para la Junta Directiva del fondo, liderada por un representante del Ministerio y con la participación de actores clave del sector. Se sugiere que el Ministerio participe activamente en el diseño del programa de la Ruta de Donación de Alimentos, dada su experiencia en la coordinación y ejecución de políticas relacionadas con la seguridad alimentaria. Se aconseja que en el texto del proyecto quede explícito que la entidad fiduciaria seleccionada debe demostrar idoneidad reconocida, de acuerdo con los criterios establecidos en la Constitución. Se sugiere revisar el artículo 6 sobre la duración del fondo, que actualmente se plantea en 7 años, para determinar si es necesario establecer un término específico o si debería ser revisable en función de resultados y necesidades. <p>5.2. Departamento Nacional de Planeación</p> <p>El Proyecto de Ley No. 168 de 2023 busca establecer medidas de política pública para combatir el hambre y la inseguridad alimentaria en Colombia. El Departamento Administrativo reconoce que el proyecto es necesario y adecuado en términos operativos, respaldando para potencializar la lucha contra el hambre y la desnutrición en el país.</p> <p>Como posibilidades de mejora, sugiere las siguientes recomendaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> Se recomienda establecer una estructura administrativa para el nuevo fondo, con personal contratado bajo el régimen privado, para facilitar la implementación efectiva de políticas. Se propone incluir menciones explícitas a la DIAN en relación con los requisitos que deben cumplir los donantes para acceder a beneficios tributarios. Se sugiere una estructura más ágil y menos numerosa para la Junta Directiva del fondo, liderada por el Director del DPS. El Departamento para la Prosperidad Social (DPS) debe participar en el diseño del programa de la Ruta de Donación de Alimentos, dada su experiencia en el sector. Se aconseja especificar que la entidad fiduciaria debe tener reconocida idoneidad, conforme a la Constitución. <p>5.3. Departamento de Prosperidad Social</p> <p>El DPS comparte las preocupaciones descritas en el Proyecto de Ley y lo respalda para potencializar la lucha contra el hambre y la desnutrición en Colombia. Considera que el proyecto es necesario y adecuado en términos operativos conforme a la finalidad que plantea; así como válido en relación con la constitución y armónico con otros instrumentos normativos.</p>	<p>Como posibilidades de mejora, sugiere las siguientes recomendaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> Constitución de una estructura administrativa para la fiducia: El DPS sugiere que, aunque la fiducia no tenga una planta de personal propia, se establezca una estructura administrativa con personal contratado bajo el régimen privado. Con el fin de asegurar el soporte necesario para las decisiones de la junta directiva y la implementación efectiva de las políticas. Remisión a la DIAN: Recomienda una referencia explícita a la DIAN en el proyecto de ley, en lo que respecta a las cargas que debe cumplir el donante para acceder a los beneficios tributarios por donación de alimentos. Simplificación de la estructura de la Junta Directiva: Propone una estructura más ágil y menos numerosa para la Junta Directiva del fondo, liderada por el Director del DPS y con la participación de otros actores clave. Inclusión del DPS en el diseño del programa: Sugiere que el DPS participe en el diseño del programa de la Ruta de Donación de Alimentos, dada su experiencia en focalización de población y su trabajo con grupos vulnerables. Idoneidad de la entidad fiduciaria: Se aconseja dejar explícito que la entidad fiduciaria seleccionada debe contar con reconocida idoneidad, en línea con lo establecido en la Constitución Política. Duración del Fondo: Revisar lo planteado en el artículo 6 del proyecto de ley, sobre la duración de 7 años, sugiere revisar si es necesario establecer un término. <p>5.4. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar</p> <p>El ICBF considera que a partir de las revisiones técnicas adelantadas, este tipo de propuestas aportan a que, de forma estratégica, se impacte positivamente en la salud nutricional de la población, lo cual constituye un avance importante para el establecimiento de compromisos por parte del Gobierno nacional en beneficio de la población del país, en especial los niños, niñas y adolescentes, guardando coherencia con las políticas públicas orientadas para la garantía de los derechos de esta población.</p> <p>Propone las siguientes modificaciones al articulado en pro de evitar duplicidades con funciones ya existentes, asegurar una representación diversa en la Junta Directiva y actualizar el marco normativo para garantizar la coherencia y eficacia de la propuesta legislativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> Revisar la creación del Fondo: Se sugiere integrar las acciones propuestas en el proyecto de ley con las funciones de la CIDHA, para evitar duplicidades. Incluir al ICBF en la Junta Directiva: Dada la relevancia del ICBF en la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, se recomienda incluirlo como miembro de la Junta Directiva del Fondo, asegurando así su participación en la toma de decisiones. Eliminar artículos obsoletos: Se recomienda eliminar ciertos artículos del proyecto de ley que asignan funciones a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), ya que esta comisión ha sido modificada y sus funciones reasignadas por el Decreto 0684 de 2024.
<p>o Para la participación de los representantes de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, su delegación se realice de forma individual por cada una de ellas.</p> <p>5.5. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales</p> <p>Se manifestó que la Ley 2380 de 2024 consagra beneficios tributarios por donaciones, las cuales son aplicables al impuesto sobre la renta y, al impuesto sobre las ventas; de igual manera, establece las condiciones para acceder a ello, razón por la que los artículos 11 y 12 del texto aprobado en primer debate, que hacían mención al certificado de donación de alimentos y los beneficios tributarios pueden ser suprimidos.</p> <p>5.6. Superintendencia de Industria y Comercio</p> <p>Refieren que la función que se les otorgaba en el artículo 14 del Proyecto de Ley, el cual les permitía sancionar por el incumplimiento de la Ley 1990 de 2019 es ajeno a sus funciones toda vez que, si bien la Constitución Política y las Leyes 1480 de 2011 y 1564 de 2012 le confieren competencias jurisdiccionales a esa Superintendencia, se trata de procesos que tratan sobre la violación de los derechos del consumidor o, vulneración a las normas de competencia desleal o incluso, infracciones a los derechos de propiedad industrial. Como fundamento a su argumentación refieren jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional, como de la Corte Suprema, en donde se señala que las competencias jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>“solo comprende el conocimiento a prevención de la acción de protección al consumidor”</i> y resalta que no le fue concedida la facultad de imponer sanción, a menos que sea en virtud de un proceso judicial. Sin embargo, el objeto del Proyecto de Ley no se encuentra enmarcado dentro de las competencias del órgano de vigilancia y control.</p> <p>5.7. Asociación de Bancos de Alimentos de Colombia - ABACO</p> <p>Se proponen modificaciones al articulado basados los siguientes fundamentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> En la actualidad los alimentos aptos para el consumo humano en poder de la DIAN por razones de rotulado y etiquetado no son entregadas a organizaciones sin ánimo de lucro, sino que, se recurre a medidas como destrucción o desnaturalización de los alimentos; lo que desconoce lo establecido en los artículos 8 y 11 de la Ley 1990 de 2019. Se enfatiza en la necesidad de que el concepto de aptitud para el consumo humano y animal de los alimentos debe ser un criterio rector en la lucha contra el hambre toda vez que su observancia permitirá la disminución del desperdicio y la pérdida de alimentos en el país. Se recalca la importancia de la lactancia materna, o en su defecto, los sucedáneos de la leche materna para el desarrollo de la niñez, toda vez que actúan como “la primera vacuna” de los infantes. Dada su importancia, se afirma que en el Decreto 1379 de 1992 se recogen restricciones en materia de comercialización de estos, sin embargo, no se establece ninguna regulación en la donación de los mismos; así mismo, señala que se debe actualizar el decreto en mención teniendo en cuenta <i>“las actualizaciones del Código Internacional de</i> 	<p><i>Comercialización de Sucédáneos de la Leche Materna y las resoluciones posteriores de la Asamblea Mundial de la Salud”.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Hace mención a que los sucedáneos de la leche materna no reemplazan la lactancia materna, por ende, estos alimentos deben administrarse solamente cuando las afecciones del lactante o la madre lo justifiquen y contar con orientación médica y, enumera las razones por las cuales estos alimentos pueden ser recibidos en donación: i) reducción de las pérdidas y desperdicio de alimentos, ii) beneficio nutricional, iii) acceso a alimentos en situaciones críticas, reducción del impacto ambiental negativo, iv) acto de solidaridad y responsabilidad social y, v) aprovechamiento antes de la caducidad. <p>5. NORMATIVIDAD EN MATERIA DE HAMBRE Y LUCHA CONTRA EL HAMBRE</p> <ul style="list-style-type: none"> Declaración Universal de Derechos Humanos <ul style="list-style-type: none"> Artículo 25. 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. Objetivo 12 de Desarrollo Sostenible: Producción y consumo responsables <ul style="list-style-type: none"> 12.3 De aquí a 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha. Constitución Política. <ul style="list-style-type: none"> 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. Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad. Conpes 113 de 2008, que estableció la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

- Decreto 2055 de 2009 "Por la cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN"
- Ley 1355 de 2009 "Por la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención"
- Decreto 2055 de 2009, creó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN, cuyo objeto es la coordinación y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PNSAN-, siendo instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados en el desarrollo de la misma. Modificado por el Decreto 1115 de 2014 y Decreto 2223 de 2022.
- Ley 1990 de 2019 "Por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones".
- Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional PNSAN 2012-2019.
- Decreto 375 de 2022 el cual adiciona la Parte 22 al libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, donde se definen disposiciones generales en materia de pérdidas y desperdicios de alimentos y se diseña, formula e implementa la política pública integral que permita disminuir las pérdidas y los desperdicios de alimentos en la cadena de suministro de alimentos y que coadyuve a las disposiciones contempladas en la Ley 1990 de 2019.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

En aras de atender los comentarios de las entidades que conceptuaron y de ABACO, al igual que preocupaciones surgidas en el marco del primer debate, se proponen las siguientes modificaciones al articulado aprobado por la Comisión Séptima del Senado de la República

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto la creación de medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria, así como el establecimiento de medidas complementarias a las previstas en la Ley 1990 de 2019 para incentivar la donación de alimentos en el país.	Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto la creación de medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria, así como el establecimiento de medidas complementarias a las previstas en la Ley 1990 de 2019 para incentivar la donación de alimentos en el país.	Sin modificaciones
Capítulo I	Capítulo I	Sin modificaciones

Medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria	Medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria	
Artículo 2. Fondo para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria. Créese el Fondo para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria (en adelante, el "Fondo") como un patrimonio autónomo, sin estructura administrativa y sin planta de personal, administrado por la sociedad fiduciaria que sea contratada de conformidad con las normas que rijan sobre la materia. Tendrá por objeto ejecutar las políticas definidas en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y el Plan Nacional de Desarrollo que busquen luchar contra el hambre y la inseguridad alimentaria.	Artículo 2. Fondo para la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y el desperdicio de alimentos. Créese el Fondo para la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y el desperdicio de alimentos (en adelante, el "Fondo") como un patrimonio autónomo, sin estructura administrativa y sin planta de personal, administrado por la sociedad fiduciaria que sea contratada de conformidad con las normas que rijan sobre la materia. Tendrá por objeto ejecutar las políticas de la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y el desperdicio de alimentos definidas por la Junta Directiva con base en los planes y políticas públicas nacionales que existan sobre la materia definidas en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y el Plan Nacional de Desarrollo que busquen luchar contra el hambre y la inseguridad alimentaria.	Se precisa que el Fondo también tiene como objetivo luchar contra el desperdicio de alimentos. Se modifica el objeto del Fondo para reiterar sus objetivos y establecer que es la Junta Directiva quien determina en qué se invertirán los recursos, siempre que los planes, proyectos y demás programas estén relacionados con la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y el desperdicio de alimentos, y hagan parte de los planes y políticas públicas nacionales sobre el particular. Esto, en atención a comentarios del MinComercio, el DNP y del ICBF sobre el objeto del Fondo.
Parágrafo: Para todos los efectos legales, el control fiscal sobre los recursos del Fondo será ejercido por la Contraloría General de la República, de conformidad con las normas y reglamentos correspondientes, adecuados a la naturaleza del fondo y su organismo administrador.	Parágrafo. Para todos los efectos legales, el control fiscal sobre los recursos del Fondo será ejercido por la Contraloría General de la República, de conformidad con las normas y reglamentos correspondientes, adecuados a la naturaleza del fondo y su organismo administrador.	

Artículo 3. Dirección del Fondo. El Fondo tendrá un Órgano de Dirección y Administración denominado Junta Directiva, integrada por: 1. El Presidente de la República o su delegado/a, que presidirá la Junta Directiva; 2. El/La Ministro/a de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado/a; 3. El/La Ministro/a de Salud y Protección Social o su delegado/a; 4. El/La Director/a del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o su delegado/a; 5. Un/a delegado/a de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN 6. Dos (2) Gobernadores/as o sus delegados/as; 7. Dos (2) Alcaldes/as o sus delegados/as; 8. Dos (2) representantes de la sociedad civil, designados para periodos de dos (2) años. 9. Dos (2) representantes de Instituciones de Educación Superior (IES), uno de naturaleza pública y otro de naturaleza privada, que representarán a la academia. Parágrafo 1°. Los Gobernadores y los Alcaldes que tendrán asiento en la Junta Directiva serán elegidos por sus pares reunidos en la Federación Nacional de Departamentos y en la Federación Colombiana de Municipios, o a través del mecanismo de elección que los Gobernadores y los Alcaldes acuerden.	Artículo 3. Dirección y administración del Fondo. El Fondo tendrá un Órgano de Dirección y Administración denominado Junta Directiva, integrada por será dirigido por una Junta Directiva conformada así: Miembros con voz y voto: 1. El/La Director/a del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o su delegado/a, quien la presidirá; 2. El/La Ministro/a de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado/a; 3. El/La Ministro/a de Salud y Protección Social o su delegado/a; 4. El/La Director/a del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado/a; 5. El/La Director/a del Departamento Nacional de Planeación o su delegado/a; 6. Un/a gobernador/a o su delegado/a; 7. Un/a alcalde/a o su delegado/a; Miembros con voz y sin voto: 1. Dos (2) representantes de Instituciones de Educación Superior (IES), uno de naturaleza pública y otro de naturaleza privada, que representarán a la academia. 2. Dos (2) representantes de la sociedad civil 3. Un/a delegado/a de las comunidades indígenas, elegido(a) por la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas, de acuerdo a sus procedimientos propios.	La reorganización del artículo se basa en la estructura adoptada por el Gbo Nacional en el artículo 8 del D. 684 de 2024 (integrantes del CIDHA). Se agrega al ICBF a petición de la entidad También, tomando en consideración comentarios del DPS y del MinCIT, se hace necesario aclarar que la Junta Directiva -al ser de alto nivel- solamente será la encargada de dar directrices para la ejecución de los recursos de fondo; y esta última tarea estará en cabeza de los administradores del mismo. La idea de tener un Director Ejecutivo y un Comité Fiduciario (que no generarán costo para el Estado) se extrae del proyecto de decreto que reglamenta el artículo 72 del PND (fondo del MinIgualdad). Link: https://www.minigualdad.gov.co/827/articulos-280731_recurso_2.pdf
---	--	---

Parágrafo 2°. Los representantes de la sociedad civil y representantes de las Instituciones de Educación Superior, serán escogidos por los restantes miembros de la Junta Directiva, previa convocatoria pública realizada por ella. Parágrafo 3. Se deberá garantizar la participación dentro de las sesiones con voz, pero sin voto, a un(a) delegado de las comunidades indígenas, elegido(a) por la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas, de acuerdo a sus procedimientos propios; un(a) delegado(a) de las comunidades negras, afrodescendientes y palenqueras, elegido por el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; un(a) delegado(a) del pueblo raizal del territorio insular colombiano; un(a) delegado(a) del pueblo Rom o gitano, elegido(a) por la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Gitano (Rom); y de cuatro representantes de las principales organizaciones campesinas de nivel nacional, uno(a) por cada una de esas organizaciones.	4. Un/a delegado/a de las comunidades negras, afrodescendientes y palenqueras, elegido por el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; 5. Un/a delegado/a del pueblo raizal del territorio insular colombiano; 6. Un/a delegado/a del pueblo Rom o gitano, elegido/a por la Comisión Nacional de Diálogo; 7. Cuatro representantes de las principales organizaciones campesinas de nivel nacional, uno(a) por cada una de esas organizaciones. La administración del Fondo estará a cargo de su Director Ejecutivo y del Comité Fiduciario. Las calidades, integración, funciones y demás aspectos de estas instancias de administración serán reglamentadas por el Gobierno Nacional.	1- El Presidente de la República o su delegado/a, que presidirá la Junta Directiva; 2- El/La Ministro/a de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado/a; 3- El/La Ministro/a de Salud y Protección Social o su delegado/a; 4- El/La Director/a del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o su delegado/a; 5- Un/a delegado/a de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN 6- Dos (2) Gobernadores/as o sus delegados/as;
--	--	---

	<p>7.- Dos (2) Alcaldes/as o sus delegados/as; 8.- Dos (2) representantes de la sociedad civil, designados para periodos de dos (2) años. 9.- Dos (2) representantes de Instituciones de Educación Superior (IES), uno de naturaleza pública y otro de naturaleza privada, que representarán a la academia.</p> <p>Parágrafo 1°. Los Gobernadores y los Alcaldes que tendrán asiento en la Junta Directiva serán elegidos por sus pares reunidos en la Federación Nacional de Departamentos y en la Federación Colombiana de Municipios, o a través del mecanismo de elección que los Gobernadores y los Alcaldes acuerden.</p> <p>Parágrafo 2°. Los representantes de la sociedad civil y representantes de las Instituciones de Educación Superior, serán escogidos por los restantes miembros de la Junta Directiva, previa convocatoria pública realizada por ella.</p> <p>Parágrafo 3. <u>Los delegados por los miembros de la Junta Directiva tendrán que pertenecer al nivel directivo de la respectiva entidad. Es imprescindible que los miembros de la Junta proporcionen instrucciones claras y específicas a sus delegados para el cumplimiento de sus funciones. Se deberá garantizar la participación dentro de las sesiones con voz, pero sin voto, a un(a) delegado de las comunidades indígenas, elegido(a) por la Mesa</u></p>			<p>Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas, de acuerdo a sus procedimientos propios; un(a) delegado(a) de las comunidades negras, afrodescendientes y palenqueras, elegido por el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; un(a) delegado(a) del pueblo raizal del territorio insular colombiano; un(a) delegado(a) del pueblo Rom o gitano, elegido(a) por la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Gitano (Rom); y de cuatro representantes de las principales organizaciones campesinas de nivel nacional; uno(a) por cada una de esas organizaciones.</p>	
			<p>Artículo 4. Funciones de la Junta Directiva. La Junta Directiva del Fondo tendrá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular y aprobar los reglamentos del Fondo y de la Junta Directiva para el ejercicio de sus funciones. 2. Ejecutar las medidas que le correspondan según el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y el Plan Nacional de Desarrollo. 3. Proponer estrategias financieras, rutas administrativas y reglas de contabilidad pública transparente que generen rendimientos para el Fondo, con el fin de invertir esos nuevos recursos en la ejecución de los programas y proyectos de lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria. 	<p>Artículo 4. Funciones de la Junta Directiva. La Junta Directiva del Fondo tendrá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular y aprobar los reglamentos del Fondo y de la Junta Directiva para el ejercicio de sus funciones. 2. <u>Definir, de acuerdo a la Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y los demás planes y políticas públicas nacionales sobre la materia, los proyectos y programas en los que el Fondo invertirá sus recursos. Ejecutar las medidas que le correspondan según el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y el Plan Nacional de Desarrollo.</u> 	<p>El MinCIT tiene preocupación porque las competencias asignadas a la Junta Directiva sobrepasen la capacidad de sus integrantes. Además anota que la administración de recursos debe estar en cabeza de la fiduciaria y no de la Junta. Por lo mismo, se aclaran las funciones de esta última para que quede solo como un órgano de dirección en tanto da lineamientos. La ejecución se difiere a otras personas, sobre las cuales la Junta ejerce supervisión.</p> <p>Se agrega que la fiducia debe ser de reconocida idoneidad a petición del DPS.</p>
<p>4. Ordenar a la sociedad fiduciaria el inicio de los procesos de contratación y la celebración de convenios en el marco de la ejecución de los programas y proyectos definidos en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y el Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>5. Revisar y aprobar el informe de gestión, los estados financieros y en general la rendición de cuentas que presente la sociedad fiduciaria.</p> <p>6. Contratar a la sociedad fiduciaria que administra el Fondo, hacer seguimiento a las actividades que ejecuta en relación con el Fondo y recibir los informes sobre el desarrollo de sus operaciones.</p> <p>7. Resolver los posibles conflictos de interés que se presenten en el desarrollo del objeto del Fondo.</p> <p>8. Las demás que deba ejercer para el cumplimiento del objeto del Fondo, como máximo órgano de dirección y administración.</p> <p>La Junta Directiva del Fondo se reunirá, como mínimo, cuatro (4) veces cada año.</p>	<p>3.- Proponer estrategias financieras, rutas administrativas y reglas de contabilidad pública transparente que generen rendimientos para el Fondo, con el fin de invertir esos nuevos recursos en la ejecución de los programas y proyectos de lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria.</p> <p>4.- Ordenar a la sociedad fiduciaria el inicio de los procesos de contratación y la celebración de convenios en el marco de la ejecución de los programas y proyectos definidos en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y el Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>53. Revisar y aprobar el informe de gestión, los estados financieros y en general la rendición de cuentas que presente las instancias de administración del Fondo la sociedad fiduciaria.</p> <p>64. Contratar a la sociedad fiduciaria que administra el Fondo, <u>la cual deberá ser de reconocida idoneidad</u>, hacer seguimiento a las actividades que ejecuta en relación con el Fondo y recibir los informes sobre el desarrollo de sus operaciones.</p> <p>5. <u>Seleccionar al Director Ejecutivo del Fondo, quien será contratado por la sociedad fiduciaria.</u></p> <p>76. Resolver los posibles conflictos de interés que se presenten en el desarrollo del objeto del Fondo.</p> <p>8. Las demás que <u>le asignen la ley y los reglamentos</u> deba ejercer para el cumplimiento del</p>			<p>objeto del Fondo, como máximo órgano de dirección para garantizar el cumplimiento del objeto y el adecuado funcionamiento del Fondo y administración.</p> <p>La Junta Directiva del Fondo se reunirá, como mínimo, cuatro (4) veces cada año.</p>	
			<p>Artículo 5. Régimen de contratación. El régimen de contratación y administración por parte de la sociedad fiduciaria respecto de los recursos del Fondo será de derecho privado, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artículo 209 de la Constitución Política.</p>	<p>Artículo 5. Régimen de contratación. El régimen de contratación y administración por parte de la sociedad fiduciaria respecto de los recursos del Fondo será de derecho privado, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artículo 209 de la Constitución Política.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
			<p>Artículo 6. Duración del Fondo. El Fondo estará vigente por siete (7) años contados a partir de su creación. Previo al cumplimiento de este plazo, la Junta Directiva podrá prorrogarlo hasta la terminación de la ejecución de los programas o proyectos que se encuentren en curso o liquidarlo en cualquier tiempo, siempre y cuando se observen las condiciones fiscales, económicas, sociales y financieras requeridas para el efecto.</p> <p>Parágrafo. En el momento de la liquidación, la Junta Directiva se convertirá en la Junta Liquidadora del Fondo. La Contraloría General de la República evaluará los trabajos de liquidación adelantados. Una vez finalizado el proceso de liquidación, los remanentes resultantes del mismo deberán ser reintegrados</p>	<p>Artículo 6. Duración del Fondo. El Fondo estará vigente por siete (7) diez (10) años contados a partir de su creación. Previo al cumplimiento de este plazo, la Junta Directiva podrá prorrogarlo hasta la terminación de la ejecución de los programas o proyectos que se encuentren en curso o liquidarlo en cualquier tiempo, siempre y cuando se observen las condiciones fiscales, económicas, sociales y financieras requeridas para el efecto.</p> <p>Parágrafo. En el momento de la liquidación, la Junta Directiva se convertirá en la Junta Liquidadora del Fondo. La Contraloría General de la República evaluará los trabajos de liquidación adelantados. Una vez finalizado el proceso de</p>	<p>Se amplía el plazo de duración del fondo de 7 a 10 años para permitir una mejor planeación en la ejecución de los proyectos a cargo y su debida finalización a tiempo.</p> <p>Se modifica el parágrafo debido a la modificación del artículo 7.</p>

<p>a los aportantes en la proporción de su participación, excepto los enunciados en el literal d) e) y f) del artículo 7, de la presente ley los cuales, deberán ser ejecutados en su totalidad en programas que materialicen el objeto del fondo y el cumplimiento de esta ley.</p>	<p>liquidación, los remanentes resultantes del mismo deberán ser reintegrados a los aportantes en la proporción de su participación, excepto los enunciados en el literal d) e), f) y g) del artículo 7, de la presente ley los cuales, deberán ser ejecutados en su totalidad en programas que materialicen el objeto del fondo y el cumplimiento de esta ley.</p>	
<p>Artículo 7. Recursos del Fondo. El fondo se compondrá de recursos que provienen y serán apropiados a partir de las siguientes fuentes: a) Los recursos del Presupuesto General de la Nación que, de acuerdo con la disponibilidad, puedan destinarse a la financiación de programas o proyectos dentro del objeto del Fondo; b) Los aportes que las entidades territoriales deseen realizar de acuerdo con su capacidad, con el propósito de financiar programas o proyectos del Fondo; c) Las donaciones que reciba de entidades públicas o privadas y de particulares; d) Los recursos de la cooperación internacional no reembolsables entregados al Fondo; e) El producto del rendimiento de su patrimonio; f) Los recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.</p>	<p>Artículo 7. Recursos del Fondo. El fondo se compondrá de recursos que provienen y serán apropiados a partir de las siguientes fuentes: a) Los recursos del Presupuesto General de la Nación que, de acuerdo con la disponibilidad, puedan destinarse a la financiación de programas o proyectos dentro del objeto del Fondo; b) Los aportes que las entidades territoriales deseen realizar de acuerdo con su capacidad, con el propósito de financiar programas o proyectos del Fondo; c) Las donaciones que reciba de entidades públicas o privadas y de particulares; d) Los recursos de la cooperación internacional no reembolsables entregados al Fondo; e) El producto del rendimiento de su patrimonio; f) <u>Las multas impuestas por las alcaldías o gobernaciones por la infracción de los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019;</u> g) Los recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.</p>	<p>Se adiciona que las multas impuestas por las alcaldías o gobernaciones por la infracción de los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019 tendrán como destino el Fondo. Se modifica el parágrafo 2° en virtud de ello.</p>
<p>Parágrafo 1°. Las entidades del orden nacional, territorial o particulares podrán aportar recursos a través de esquemas de cofinanciación para el desarrollo de los proyectos que sean identificados, estructurados y gestionados por el Fondo a que se refiere la presente Ley.</p>	<p>Parágrafo 1°. Las entidades del orden nacional, territorial o particulares podrán aportar</p>	
<p>Parágrafo 2°. Los aportes de las entidades territoriales podrán dirigirse a la totalidad del Fondo o a programas o proyectos específicos que les beneficien.</p>	<p>recursos a través de esquemas de cofinanciación para el desarrollo de los proyectos que sean identificados, estructurados y gestionados por el Fondo a que se refiere la presente Ley.</p> <p>Parágrafo 2°. Los aportes de las entidades territoriales, así como las multas que recauden, podrán dirigirse a la totalidad del Fondo o a programas o proyectos específicos que les beneficien. El Gobierno Nacional reglamentará la articulación con las entidades territoriales dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p>	
<p>Capítulo II Medidas sobre donación de alimentos</p>	<p>Capítulo II Medidas sobre donación de alimentos</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p>Artículo 8. Unificación de los lineamientos para donación de alimentos. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar expedirán una resolución conjunta en la cual fijarán los lineamientos para los procesos de donación de alimentos aptos para el consumo humano. En el marco de estos lineamientos se definirán los criterios de selección de la población beneficiada (donatarios) y los procedimientos para la donación, teniendo en cuenta las medidas establecidas en el capítulo III de la ley 1990 de</p>	<p>Artículo 8. Unificación de los lineamientos para donación de alimentos. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la <u>Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN</u> expedirán una resolución conjunta en la cual fijarán los lineamientos para los procesos de donación de alimentos aptos para el consumo humano. En el marco de estos lineamientos se definirán los criterios de selección de la población beneficiada (donatarios), <u>de la</u></p>	<p>MinCIT solicitó revisar su inclusión en este artículo al considerar que no se identifican acciones puntuales en materia de donación de alimentos.</p> <p>Se adiciona a la DIAN y se precisa que las entidades también pueden recibir alimentos donados en atención al concepto de la Asociación de Bancos de Alimentos de Colombia (ABACO).</p>
<p>2019 por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos.</p>	<p><u>entidad receptora de los alimentos</u> y los procedimientos para la donación, teniendo en cuenta las medidas establecidas en el capítulo III de la ley 1990 de 2019 por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos.</p>	
<p>Artículo 9. Registro público de receptores de alimentos. Créese el Registro público de receptores de alimentos, el cual estará a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. En él deberán inscribirse las organizaciones sin ánimo de lucro, instituciones del sector solidario, los bancos de alimentos y otras personas jurídicas, como las iglesias, que tengan por objeto o dentro de su misión la recepción de alimentos para luego beneficiar a la comunidad de manera gratuita. El registro sólo incluirá datos públicos de las personas jurídicas que ahí deban inscribirse, los cuales serán tratados conforme a la regulación aplicable.</p> <p>El Gobierno Nacional reglamentará lo relativo a los requisitos para el registro, la vigencia de la inscripción y las demás condiciones para su funcionamiento.</p>	<p>Se elimina</p>	<p>La DIAN sugirió eliminar los artículos 11 y 12, ya que la preocupación que los motivaba fue solucionada por la ley 2380 de 2024 y lo demás puede ser objeto de reglamentación. Dado que estos estaban intrínsecamente ligados a los artículos 9 y 10, se propone eliminar el bloque de estos 4 artículos.</p>
<p>Artículo 10. Modifíquese el numeral 2° del artículo 8° de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así: 2. En el caso que en el proceso de producción, poscosecha, distribución, manipulación, almacenaje y comercialización</p>	<p>Se elimina</p>	<p>La DIAN sugirió eliminar los artículos 11 y 12, ya que la preocupación que los motivaba fue solucionada por la ley 2380 de 2024 y lo demás puede ser objeto de</p>
<p>hayan quedado alimentos aptos para el consumo humano que no se comercializaron, frescos o preparados, se podrá entregar a título gratuito preferentemente cinco (5) días antes de la fecha de vencimiento a instituciones inscritas en el registro público de receptores de alimentos. Se priorizará a las instituciones inscritas en el registro público de receptores de alimentos que desarrollen su actividad en escenarios y ambientes educativos.</p>		<p>reglamentación. Dado que estos estaban intrínsecamente ligados a los artículos 9 y 10, se propone eliminar el bloque de estos 4 artículos.</p>
<p>Artículo 11. Certificado de donación de alimentos. Las personas naturales o jurídicas que donen alimentos a cualquier institución inscrita en el registro público de receptores de alimentos podrán solicitarle a la institución donataria que expida a su favor un certificado de donación de alimentos. Lo mismo aplicará cuando se trate de donaciones de alimentos destinados al consumo animal realizadas a albergues municipales para fauna, centro de bienestar animal, centros de zoonosis u organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas cuyo objeto social en sus estatutos contemple la provisión de alimentos y/o refugio a título gratuito a animales en estado de abandono. El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento de expedición del certificado y su contenido dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.</p>	<p>Se elimina</p>	<p>La DIAN sugirió eliminar los artículos 11 y 12, ya que la preocupación que los motivaba fue solucionada por la ley 2380 de 2024 y lo demás puede ser objeto de reglamentación. Dado que estos estaban intrínsecamente ligados a los artículos 9 y 10, se propone eliminar el bloque de estos 4 artículos.</p>
<p>Artículo 12. Beneficios tributarios por donación de alimentos. Para acceder a los</p>	<p>Se elimina</p>	<p>La DIAN sugirió eliminar los artículos 11 y 12, ya que la</p>

<p>beneficios tributarios de que tratan los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019, se observarán las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La persona natural o jurídica deberá allegar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) el certificado de donación de alimentos de que trata el artículo 11 de la presente ley. 2. El beneficio tributario corresponderá al valor equivalente de la donación, el cual deberá constar en el certificado de donación de alimentos expedido por la entidad, institución u organización encargada. 3. El beneficio tributario estará sujeto a los límites previstos en el Estatuto Tributario para las donaciones. <p>Parágrafo. La presentación de un certificado de donación de alimentos alterado o fraudulento, además de dar lugar a la respectiva sanción penal, acarreará una multa equivalente al doble del valor que la persona natural o jurídica solicitaba se le reconociera a título de beneficio tributario. Esta multa será impuesta por la DIAN previo cumplimiento del procedimiento previsto en el Estatuto Tributario.</p>		<p>preocupación que los motivaba fue solucionada por la ley 2380 de 2024 y lo demás puede ser objeto de reglamentación. Dado que estos estaban intrínsecamente ligados a los artículos 9 y 10, se propone eliminar el bloque de estos 4 artículos.</p>	<p>comercializaron, frescos o preparados.</p>	<p>consumo humano que no se comercializaron, frescos o preparados.</p>	
<p>Artículo 13. Campañas de donación. Las entidades del orden nacional y descentralizado, entidades territoriales y organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, que cumplan con los requisitos dispuestos en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1990 de 2019, podrán adelantar campañas, a través de cualquier medio, dirigidas a promover la donación de alimentos aptos para el consumo humano que no se</p>	<p>Artículo 13 9. Campañas de donación. Las entidades del orden nacional y descentralizado, entidades territoriales y organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, que cumplan con los requisitos dispuestos en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1990 de 2019, podrán adelantar campañas, a través de cualquier medio, dirigidas a promover la donación de alimentos aptos para el</p>	<p>Se cambia la numeración.</p>	<p>Capítulo III Disposiciones finales</p>	<p>Capítulo III Disposiciones finales</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
			<p>Artículo 14. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:</p>	<p>Artículo 104. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:</p>	<p>En el marco del primer debate, los HS Alirio Barrera y Ana Paola Agudelo manifestaron su preocupación por este artículo, pues podía llegarse a sancionar campesinos, asociaciones, microempresas, entre otros sujetos que tal vez no tendrían capacidad de pago. Por lo mismo, se aprobó una proposición de la HS Ana Paola Agudelo (texto aprobado) con el compromiso de revisar el artículo para segundo debate.</p>
			<p>Artículo 17. Régimen sancionatorio frente al desperdicio de alimentos. Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que incumplan las obligaciones previstas en los artículos 8, con excepción de las organizaciones sin ánimo de lucro que trata el numeral 2, y en el artículo 10 de la Ley 1990 de 2019, o la norma que los modifique, estarán sujetas a las sanciones que define la Superintendencia de Industria y Comercio en el marco de sus competencias jurisdiccionales sobre los sujetos obligados con registro mercantil. Dichas sanciones serán proporcionales a la infracción y a la capacidad del productor para asumirla. El procedimiento sancionatorio se regirá sobre el principio del debido proceso.</p>	<p>Artículo 17. Régimen sancionatorio frente al desperdicio de alimentos. Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que incumplan las obligaciones previstas en los artículos 8, con excepción de las organizaciones sin ánimo de lucro que trata el numeral 2, y en el artículo 10 de la Ley 1990 de 2019, o la norma que los modifique, estarán sujetas a las sanciones que define la Superintendencia de Industria y Comercio en el marco de sus competencias jurisdiccionales sobre los sujetos obligados con registro mercantil. Dichas sanciones serán proporcionales a la infracción y a la capacidad del productor para asumirla. El procedimiento sancionatorio se regirá sobre el principio del debido proceso.</p>	<p>Teniendo en cuenta lo anterior, para segundo debate se proponen los siguientes cambios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No se sanciona a personas naturales por la complejidad de hacerlo y para evitar perjudicar a la población rural y campesina. 2. La competencia se radica en cabeza de las alcaldías como lo solicitó la SIC en su concepto.
			<p>Parágrafo 1. Cuando el incumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019, o la norma que los modifique, sea imputable a una entidad pública, se compulsarán copias a la Procuraduría General de la Nación para que investigue la posible comisión de faltas disciplinarias.</p>	<p><u>Las personas jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, estarán sujetas al siguiente régimen sancionatorio en caso de que incumplan las obligaciones previstas en los artículos 8 y 10 de la presente ley o las normas que las modifiquen.</u></p>	
			<p><u>1. La competencia sancionatoria radicará en las alcaldías municipales y distritales en las</u></p>	<p><u>1. La competencia sancionatoria radicará en las alcaldías municipales y distritales en las</u></p>	
<p>Parágrafo 2. Las sanciones aquí previstas no se aplicarán a los campesinos.</p>	<p><u>cuales la persona jurídica adelanta su actividad económica. En caso de que las alcaldías municipales y distritales no cuenten con la capacidad administrativa para sancionar, la Gobernación Departamental cumplirá con esta función de forma subsidiaria.</u></p> <p><u>2. Las alcaldías verificarán de manera constante el cumplimiento de los artículos 8 y 10 de la presente ley. En caso de advertir su incumplimiento, requerirán a la respectiva persona jurídica para que acate sus obligaciones sobre desperdicio de alimentos, indicándole específicamente en qué está fallando y las medidas que puede adoptar para superar el incumplimiento. Para esto, le otorgará un plazo no inferior a 60 días.</u></p> <p><u>3. Vencido el plazo, las alcaldías verificarán que la persona jurídica haya adoptado las medidas necesarias para superar el incumplimiento. De no haberlo hecho, se iniciará un proceso administrativo sancionatorio conforme a lo previsto en la Ley 1437 de 2011 y, de encontrar responsable a la persona jurídica, le impondrá la sanción de multa así:</u></p> <p><u>a. De 1 a 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes si se trata de pequeñas empresas.</u></p> <p><u>b. De 10 a 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes si se trata de medianas empresas.</u></p> <p><u>c. De 25 a 40 salarios mínimos mensuales legales vigentes si se trata de grandes empresas o de una entidad pública.</u></p>	<ol style="list-style-type: none"> 3. Se privilegia el cumplimiento de la norma en lugar de la aplicación de la sanción a través del requerimiento previo al inicio del proceso administrativo sancionatorio. 4. Las sanciones de multa solo aplican para las empresas que estén legalmente clasificadas como pequeñas, medianas y grandes tomando los valores del sector comercio (por ser el tope más alto, lo que permite que más empresas sean clasificadas como microempresas y no sean objeto de sanción). Lo anterior implica que sólo se sancionarán las personas jurídicas cuyas ventas superen los 2.107.052.985 de pesos (valores 2024). 5. Se disminuye el monto de las multas. 6. Se establece explícitamente que las multas no se aplicarán a las personas jurídicas que sean microempresas o no tengan ánimo de lucro. 	<p><u>Las alcaldías o gobernaciones reportarán trimestralmente a la Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación, o quien haga sus veces, las sanciones que impongan, su monto y la destinación dada.</u></p> <p>La sanción de multa no se aplicará a las microempresas y ni a las personas jurídicas sin ánimo de lucro. En su lugar, las alcaldías impondrán medidas pedagógicas para garantizar el cumplimiento de los artículos 8 y 10 de la presente ley, o las normas que las modifiquen.</p> <p>Parágrafo 1. Cuando el incumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019, o la norma que los modifique, sea imputable a una entidad pública, se compulsarán copias a la Procuraduría General de la Nación para que investigue la posible comisión de faltas disciplinarias.</p> <p>Parágrafo 2. Las sanciones aquí previstas no se aplicarán a los campesinos. La determinación de cuáles son micro, pequeñas, medianas y grandes empresas se realizará conforme al Decreto 957 de 2019 o la norma que lo modifique, tomando como base los valores del sector comercio.</p>		
			<p>Artículo 15. Modifíquese el artículo 2° del Decreto 2223 de 2022, que subrogó el artículo 2 del Decreto 2055 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 2. Integración. La Comisión Intersectorial de</p>	<p>Se elimina.</p>	<p>Diferentes entidades explicaron que el Decreto 684 de 2024 cambió la denominación y configuración de la CISAN, ahora CIDHA.</p>

<p>Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) estará conformada por los siguientes funcionarios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Presidente de la República o su delegado/a, quien la presidirá. 2. <u>Ministro/a de Igualdad y Equidad o su delegado/a</u> 3. <u>Ministro/a de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado/a</u> 4. <u>Ministro/a de Salud y Protección Social o su delegado/a</u> 5. <u>Ministro/a de Comercio, Industria y Turismo o su delegado/a</u> 6. <u>Ministro/a de Educación Nacional o su delegado/a</u> 7. <u>Ministro/a de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado/a</u> 8. <u>Ministro/a de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado/a</u> 9. <u>Director/a del Departamento Nacional de Planeación o su delegado/a</u> 10. <u>Director/a del Departamento Administrativo de la Presidencia o su delegado/a</u> 11. <u>Director/a del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) o su delegado/a</u> 12. <u>Director/a del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o su delegado/a</u> 13. <u>Un/a miembro de la Asociación Colombiana de Facultades de Nutrición,</u> 		<p>Por tanto, este artículo carece de objeto.</p>	<p>designado por su junta directiva. PARÁGRAFO. A las sesiones convocadas podrán ser invitadas con voz, pero sin voto, entidades públicas del orden nacional o territorial, entidades privadas, expertos académicos, así como particulares, cuyo aporte se estime de utilidad para los fines encomendados a la Comisión Intersectorial. Se entenderá como invitado especial con voz, pero sin voto al Jefe de Gabinete del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.</p>		
<p>relacionados con el hambre y la desnutrición.</p> <p>Artículo 18. Informes periódicos. El 16 de octubre de cada año la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, a través de su secretaría técnica, rendirá informe a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República sobre el avance en la implementación y/o actualización de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos. También informará sobre el avance, ejecución y/o actualización de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional – ENSIN.</p> <p>Parágrafo: La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional revisará la eficiencia de los programas implementados en la última década, contada a partir de la presente ley, con el fin de determinar si los recursos están siendo destinados de manera correcta y se están cumpliendo los objetivos de cada uno de los planes o programas en materia de hambre y desnutrición. Esos resultados deben ser entregados a manera de informe ante las Comisiones Séptimas del Senado dentro del mes siguiente una vez cumplidos los diez (10) años.</p>	<p>de Seguridad Alimentaria y en los demás planes o programas relacionados con el hambre y la desnutrición.</p> <p>Artículo 138. Informes periódicos. El 16 de octubre de cada año la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional <u>Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación</u> o quien haga sus veces, a través de su secretaría técnica, rendirá informe a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República sobre el avance en la implementación y/o actualización de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional <u>Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación</u> y de la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos. También informará sobre el avance, ejecución y/o actualización de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional – ENSIN.</p> <p>Parágrafo: La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional <u>Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación</u>, o quien haga sus veces, revisará la eficiencia de los programas implementados en la última década, contada a partir de la presente ley, con el fin de determinar si los recursos están siendo destinados de manera correcta y se están cumpliendo los</p>	<p>Se hacen modificaciones de forma al articulado.</p>	<p>Artículo 16. Actualización del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional actualizará el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional cada cinco (5) años o cuando el contexto social así lo demande.</p>	<p>Artículo 116. Actualización del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional <u>actualizará el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. La Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación, o quien haga sus veces, actualizará la Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación</u> cada cinco (5) años o cuando el contexto social así lo demande.</p>	<p>Se cambia la numeración del artículo, así como el nombre de la Comisión y de la Política para adecuarlo al Decreto 684 de 2024.</p>
<p>Artículo 19. Promoción de la seguridad alimentaria y de la prevención del desperdicio de alimentos. El Ministerio de Comercio Industria y Turismo, en coordinación con el DNP, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, el Ministerio de Agricultura, diseñarán el programa de la Ruta de Donación de Alimentos, con el fin de articular la oferta y la demanda de alimentos para donación, con el fin de brindar a productores y comercializadores la herramienta para programar la entrega de alimentos aptos para el consumo humano o animal, susceptibles de donación, como estrategia de prevención del desperdicio.</p> <p>Así mismo creará y desarrollará el Sello Alimentarte, como incentivo de distinción y promoción de los productores y comercializadores que participan de las estrategias de donación de alimentos. Para ello el Gobierno Nacional podrá desarrollar publicaciones, eventos, ruedas de negocios y ferias a nivel nacional e internacional para la promoción de dichas empresas en reconocimiento de su responsabilidad social y su compromiso con la seguridad alimentaria, la lucha contra el hambre y la prevención al desperdicio de alimentos.</p>	<p>Artículo 149. Promoción de la seguridad alimentaria y de la prevención del desperdicio de alimentos. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento de Prosperidad Social, el Departamento Nacional de Planeación, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional y las demás entidades que estime necesarias, diseñará el programa de la Ruta de Donación de Alimentos, con el fin de articular la oferta y la demanda de alimentos para donación, con el fin de brindar a productores y comercializadores la herramienta para programar la entrega de alimentos aptos para el consumo humano o animal, susceptibles de donación, como estrategia de prevención del desperdicio.</p> <p>Así mismo creará y desarrollará el Sello Alimentarte, como incentivo de distinción y promoción de los productores y comercializadores que participan de las estrategias de donación de alimentos. Para ello, el Gobierno Nacional podrá desarrollar publicaciones, eventos, ruedas de negocios y ferias a nivel nacional e</p>	<p>Se modifica la numeración.</p> <p>A solicitud del Ministerio del Comercio, se señala que será el Gobierno Nacional quien creará la Ruta de Donación de Alimentos en lugar de dicha entidad en particular.</p> <p>Se adiciona al Departamento de Prosperidad Social por petición de la entidad realizada en el concepto remitido.</p>	<p>Artículo 17. Actualización de la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional – ENSIN. La Encuesta Nacional de la Situación Nutricional – ENSIN deberá actualizarse por lo menos cada cinco años y deberá ser tenida en cuenta en la actualización del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y en los demás planes o programas</p>	<p>Artículo 127. Actualización de la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional – ENSIN. La Encuesta Nacional de la Situación Nutricional – ENSIN deberá actualizarse por lo menos cada cinco años y deberá ser tenida en cuenta en la actualización de la <u>Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación del Plan Nacional</u></p>	<p>Se cambia la numeración del artículo, así como el nombre de la Comisión y de la Política para adecuarlo al Decreto 684 de 2024.</p>

Para el desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo se coordinará con las Cámaras de Comercio y con alcaldías y gobernaciones, para fortalecer las estrategias y programas que se definan para tal fin en todo el territorio.	internacional para la promoción de dichas empresas en reconocimiento de su responsabilidad social y su compromiso con la seguridad alimentaria, la lucha contra el hambre y la prevención al desperdicio de alimentos. Para el desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo se coordinará con las Cámaras de Comercio y con alcaldías y gobernaciones, para fortalecer las estrategias y programas que se definan para tal fin en todo el territorio.	
Artículo 20. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular el artículo 2.22.1.2.3.2. del Decreto 375 de 2022.	Artículo 15 20. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular el artículo 2.22.1.2.3.2. del Decreto 375 de 2022.	Modifica numeración .

7. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 prevé que la exposición de motivos de los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberán contener un análisis de impacto fiscal que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Asimismo, consagra que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir concepto en el que estudie el impacto fiscal de la iniciativa. Tratándose de iniciativas de origen congresional, como la presente, la Corte Constitucional ha señalado que *“la responsabilidad a cargo del Legislador no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales.”*⁷

En el presente caso, se considera que el proyecto de ley no ordena gastos al Ejecutivo ni tampoco otorga beneficios tributarios que no existieran ya, de modo que no hay lugar a realizar el análisis de impacto fiscal. De cualquier modo, de llegarse a concluir que sí debe adelantarse dicho

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-075 de 2022.

estudio, el mismo puede realizarse durante el trámite legislativo de la iniciativa y el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público puede allegarse en cualquier momento.

Por último, es importante señalar que el concepto que eventualmente emita el Ejecutivo *“no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo”*⁸. De ahí que una eventual oposición gubernamental al proyecto por razones fiscales no significa que el mismo necesariamente deba ser archivado por tales motivos.

8. CONFLICTOS DE INTERÉS

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 291 de la Ley 5a de 1992, a continuación, se señalan las razones por las cuales, en principio, el presente proyecto de ley no genera conflictos de intereses o beneficios directos que puedan resultar en impedimentos a los miembros del Congreso de la República.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 286 de la Ley 5a de 1992, *“se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”*. La misma norma dispone que un beneficio es particular cuando *“otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado”*.

El presente proyecto de ley implementa medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y establece medidas complementarias a las previstas en la Ley 1990 de 2019 para incentivar la donación de alimentos en el país. En ese sentido, se trata de una iniciativa de carácter general que no otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor de los congresistas de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Tampoco modifica normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentren formalmente vinculados. Luego, no cumple con el requisito de crear un beneficio particular y por eso se considera que, en principio, no existe ningún conflicto de interés que amerite la presentación y aprobación de impedimentos.

También es importante señalar que no existen conflictos de interés derivados del parentesco que cualquier congresista pueda tener con servidores públicos del orden territorial o nacional, quienes serían los llamados a pertenecer a la junta directiva del fondo que aquí se crea. Lo anterior, dado que el proyecto no crea u otorga ningún tipo de beneficio para dichos funcionarios. De cualquier modo, se recuerda que la valoración sobre la existencia o no de posibles conflictos de interés corresponde a cada congresista. Por tanto, se invita a evaluar otras hipótesis que puedan conducir a declararse impedidos.

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-520 de 2019. Reiterada en las sentencias C-170 de 2021 y C-075 de 2022.

9. PROPOSICIÓN

De conformidad con los argumentos expuestos, respetuosamente solicitamos a la Plenaria del H. Senado de la República **DAR SEGUNDO DEBATE** al Proyecto de Ley No. 168 de 2023 Senado *“Por medio de la cual se crean medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones”*, de conformidad con el siguiente texto propuesto.

Atentamente,

JOSUÉ ALIRIO BARRERA
Coordinador Ponente

MARTHA PERALTA EPIEYÚ
Ponente

BEATRIZ LORENA RÍOS
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE LEY No. 168 DE 2023 SENADO**

“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREAN MEDIDAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto la creación de medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria, así como el establecimiento de medidas complementarias a las previstas en la Ley 1990 de 2019 para incentivar la donación de alimentos en el país.

Capítulo I

Medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria

Artículo 2. Fondo para la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y el desperdicio de alimentos. Créese el Fondo para la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y el desperdicio de alimentos (en adelante, el “Fondo”) como un patrimonio autónomo, sin estructura administrativa y sin planta de personal, administrado por la sociedad fiduciaria que sea contratada de conformidad con las normas que rijan sobre la materia. Tendrá por objeto ejecutar las políticas de la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y el desperdicio de alimentos definidas por la Junta Directiva con base en los planes nacionales que existan sobre la materia.

Parágrafo. Para todos los efectos legales, el control fiscal sobre los recursos del Fondo será ejercido por la Contraloría General de la República, de conformidad con las normas y reglamentos correspondientes, adecuados a la naturaleza del fondo y su organismo administrador.

Artículo 3. Dirección y administración del Fondo. El Fondo será dirigido por una Junta Directiva conformada así:

Miembros con voz y voto:

1. El/La Director/a del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o su delegado/a, quien la presidirá;
2. El/La Ministro/a de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado/a;
3. El/La Ministro/a de Salud y Protección Social o su delegado/a;
4. El/La Director/a del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado/a;
5. El/La Director/a del Departamento Nacional de Planeación o su delegado/a;
6. Un/a gobernador/a o su delegado/a;
7. Un/a alcalde/a o su delegado/a;

Miembros con voz y sin voto:

<p>1. Dos (2) representantes de Instituciones de Educación Superior (IES), uno de naturaleza pública y otro de naturaleza privada, que representarán a la academia.</p> <p>2. Dos (2) representantes de la sociedad civil</p> <p>3. Un/a delegado/a de las comunidades indígenas, elegido(a) por la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas, de acuerdo a sus procedimientos propios.</p> <p>4. Un/a delegado/a de las comunidades negras, afrodescendientes y palenqueras, elegido por el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras;</p> <p>5. Un/a delegado/a del pueblo raizal del territorio insular colombiano;</p> <p>6. Un/a delegado/a del pueblo Rom o gitano, elegido/a por la Comisión Nacional de Diálogo.</p> <p>7. Cuatro representantes de las principales organizaciones campesinas de nivel nacional, uno(a) por cada una de esas organizaciones.</p> <p>La administración del Fondo estará a cargo de su Director Ejecutivo y del Comité Fiduciario. Las calidades, integración, funciones y demás aspectos de estas instancias de administración serán reglamentadas por el Gobierno Nacional.</p> <p>Parágrafo 1°. Los Gobernadores y los Alcaldes que tendrán asiento en la Junta Directiva serán elegidos por sus pares reunidos en la Federación Nacional de Departamentos y en la Federación Colombiana de Municipios, o a través del mecanismo de elección que los Gobernadores y los Alcaldes acuerden.</p> <p>Parágrafo 2°. Los representantes de la sociedad civil y representantes de las Instituciones de Educación Superior, serán escogidos por los restantes miembros de la Junta Directiva, previa convocatoria pública realizada por ella.</p> <p>Parágrafo 3°. Los delegados por los miembros de la Junta Directiva tendrán que pertenecer al nivel directivo de la respectiva entidad. Es imprescindible que los miembros de la Junta proporcionen instrucciones claras y específicas a sus delegados para el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>Artículo 4. Funciones de la Junta Directiva. La Junta Directiva del Fondo tendrá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular y aprobar los reglamentos del Fondo y de la Junta Directiva para el ejercicio de sus funciones. 2. Definir, de acuerdo a la Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y los demás planes y políticas públicas nacionales sobre la materia, los proyectos y programas en los que el Fondo invertirá sus recursos. 3. Revisar y aprobar el informe de gestión, los estados financieros y en general la rendición de cuentas que presenten las instancias de administración del Fondo. 4. Contratar a la sociedad fiduciaria que administra el Fondo, la cual deberá ser de reconocida idoneidad, hacer seguimiento a las actividades que ejecuta en relación con el Fondo y recibir los informes sobre el desarrollo de sus operaciones. 5. Seleccionar al Director Ejecutivo del Fondo, quien será contratado por la sociedad fiduciaria. 6. Resolver los posibles conflictos de interés que se presenten en el desarrollo del objeto del Fondo. 7. Las demás que le asignen la ley y los reglamentos como máximo órgano de dirección para garantizar el cumplimiento del objeto y el adecuado funcionamiento del Fondo. 	<p>La Junta Directiva del Fondo se reunirá, como mínimo, cuatro (4) veces cada año.</p> <p>Artículo 5. Régimen de contratación. El régimen de contratación y administración por parte de la sociedad fiduciaria respecto de los recursos del Fondo será de derecho privado, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artículo 209 de la Constitución Política.</p> <p>Artículo 6. Duración del Fondo. El Fondo estará vigente por diez (10) años contados a partir de su creación. Previo al cumplimiento de este plazo, la Junta Directiva podrá prorrogarlo hasta la terminación de la ejecución de los programas o proyectos que se encuentren en curso o liquidarlo en cualquier tiempo, siempre y cuando se observen las condiciones fiscales, económicas, sociales y financieras requeridas para el efecto.</p> <p>Parágrafo. En el momento de la liquidación, la Junta Directiva se convertirá en la Junta Liquidadora del Fondo. La Contraloría General de la República evaluará los trabajos de liquidación adelantados. Una vez finalizado el proceso de liquidación, los remanentes resultantes del mismo deberán ser reintegrados a los aportantes en la proporción de su participación, excepto los enunciados en el literal d) e), f) y g) del artículo 7, de la presente ley los cuales, deberán ser ejecutados en su totalidad en programas que materialicen el objeto del fondo y el cumplimiento de esta ley.</p> <p>Artículo 7. Recursos del Fondo. El fondo se compondrá de recursos que provienen y serán apropiados a partir de las siguientes fuentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Los recursos del Presupuesto General de la Nación que, de acuerdo con la disponibilidad, puedan destinarse a la financiación de programas o proyectos dentro del objeto del Fondo; b) Los aportes que las entidades territoriales deseen realizar de acuerdo con su capacidad, con el propósito de financiar programas o proyectos del Fondo; c) Las donaciones que reciba de entidades públicas o privadas y de particulares; d) Los recursos de la cooperación internacional no reembolsables entregados al Fondo; e) El producto del rendimiento de su patrimonio; f) Las multas impuestas por las alcaldías o gobernaciones por la infracción de los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019; g) Los recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título. <p>Parágrafo 1°. Las entidades del orden nacional, territorial o particulares podrán aportar recursos a través de esquemas de cofinanciación para el desarrollo de los proyectos que sean identificados, estructurados y gestionados por el Fondo a que se refiere la presente Ley.</p> <p>Parágrafo 2°. Los aportes de las entidades territoriales, así como las multas que recauden, podrán dirigirse a la totalidad del Fondo o a programas o proyectos específicos que les beneficien. El Gobierno Nacional reglamentará la articulación con las entidades territoriales dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p> <p style="text-align: center;">Capítulo II Medidas sobre donación de alimentos</p> <p>Artículo 8. Unificación de los lineamientos para donación de alimentos. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Dirección de Impuestos y</p>
<p>Aduanas Nacionales - DIAN expedirán una resolución conjunta en la cual fijarán los lineamientos para los procesos de donación de alimentos aptos para el consumo humano. En el marco de estos lineamientos se definirán los criterios de selección de la población beneficiada (donatarios), de la entidad receptora de los alimentos y los procedimientos para la donación, teniendo en cuenta las medidas establecidas en el capítulo III de la ley 1990 de 2019 por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos.</p> <p>Artículo 9. Campañas de donación. Las entidades del orden nacional y descentralizado, entidades territoriales y organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, que cumplan con los requisitos dispuestos en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1990 de 2019, podrán adelantar campañas, a través de cualquier medio, dirigidas a promover la donación de alimentos aptos para el consumo humano que no se comercializaron, frescos o preparados.</p> <p style="text-align: center;">Capítulo III Disposiciones finales</p> <p>Artículo 10. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 17. Régimen sancionatorio frente al desperdicio de alimentos. Las personas jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, estarán sujetas al siguiente régimen sancionatorio en caso de que incumplan las obligaciones previstas en los artículos 8 y 10 de la presente ley o las normas que las modifiquen.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La competencia sancionatoria radicará en las alcaldías municipales y distritales en las cuales la persona jurídica adelanta su actividad económica. En caso de que las alcaldías municipales y distritales no cuenten con la capacidad administrativa para sancionar, la Gobernación Departamental cumplirá con esta función de forma subsidiaria. 2. Las alcaldías verificarán de manera constante el cumplimiento de los artículos 8 y 10 de la presente ley. En caso de advertir su incumplimiento, requerirán a la respectiva persona jurídica para que acate sus obligaciones sobre desperdicio de alimentos, indicándole específicamente en qué está fallando y las medidas que puede adoptar para superar el incumplimiento. Para esto, le otorgará un plazo no inferior a 60 días. 3. Vencido el plazo, las alcaldías verificarán que la persona jurídica haya adoptado las medidas necesarias para superar el incumplimiento. De no haberlo hecho, se iniciará un proceso administrativo sancionatorio conforme a lo previsto en la Ley 1437 de 2011 y, de encontrar responsable a la persona jurídica, le impondrá la sanción de multa así: <ol style="list-style-type: none"> a. De 1 a 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes si se trata de pequeñas empresas. b. De 10 a 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes si se trata de medianas empresas. c. De 25 a 40 salarios mínimos mensuales legales vigentes si se trata de grandes empresas o de una entidad pública. <p>Las alcaldías o gobernaciones reportarán trimestralmente a la Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación, o quien haga sus veces, las sanciones que impongan, su monto y la destinación dada.</p> <p>La sanción de multa no se aplicará a las microempresas y ni a las personas jurídicas sin ánimo de lucro. En su lugar, las alcaldías impondrán medidas pedagógicas para garantizar el cumplimiento de los artículos 8 y 10 de la presente ley, o las normas que las modifiquen.</p>	<p>Parágrafo 1. Cuando el incumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019, o la norma que los modifique, sea imputable a una entidad pública, se compulsarán copias a la Procuraduría General de la Nación para que investigue la posible comisión de faltas disciplinarias.</p> <p>Parágrafo 2. La determinación de cuáles son micro, pequeñas, medianas y grandes empresas se realizará conforme al Decreto 957 de 2019 o la norma que lo modifique, tomando como base los valores del sector comercio.</p> <p>Artículo 11. Actualización de la Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. La Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación, o quien haga sus veces, actualizará la Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación cada cinco (5) años o cuando el contexto social así lo demande.</p> <p>Artículo 12. Actualización de la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional – ENSIN. La Encuesta Nacional de la Situación Nutricional – ENSIN deberá actualizarse por lo menos cada cinco años y deberá ser tenida en cuenta en la actualización de la Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y en los demás planes o programas relacionados con el hambre y la desnutrición.</p> <p>Artículo 13. Informes periódicos. El 16 de octubre de cada año la Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación o quien haga sus veces, a través de su secretaría técnica, rendirá informe a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República sobre el avance en la implementación y/o actualización de la Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y de la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos. También informará sobre el avance, ejecución y/o actualización de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional – ENSIN.</p> <p>Parágrafo. La Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación, o quien haga sus veces, revisará la eficiencia de los programas implementados en la década siguiente a la entrada en vigor de la presente ley, con el fin de determinar si los recursos están siendo destinados de manera correcta y se están cumpliendo los objetivos de cada uno de los planes o programas en materia de hambre y desnutrición. Esos resultados deben ser entregados a manera de informe ante las Comisiones Séptimas del Congreso dentro del mes siguiente una vez cumplidos los diez (10) años.</p> <p>Artículo 14. Promoción de la seguridad alimentaria y de la prevención del desperdicio de alimentos. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento de Prosperidad Social, el Departamento Nacional de Planeación, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional y las demás entidades que estime necesarias, diseñará el programa de la Ruta de Donación de Alimentos, con el fin de articular la oferta y la demanda de alimentos para donación, con el fin de brindar a productores y comercializadores la herramienta para programar la entrega de alimentos aptos para el consumo humano o animal, susceptibles de donación, como estrategia de prevención del desperdicio.</p> <p>Así mismo creará y desarrollará el Sello Alimentarte, como incentivo de distinción y promoción de los productores y comercializadores que participan de las estrategias de donación de alimentos. Para ello, el Gobierno Nacional podrá desarrollar publicaciones, eventos, ruedas de negocios y ferias a nivel nacional e internacional para la promoción de dichas empresas en</p>

reconocimiento de su responsabilidad social y su compromiso con la seguridad alimentaria, la lucha contra el hambre y la prevención al desperdicio de alimentos.

Para el desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo se coordinará con las Cámaras de Comercio y con alcaldías y gobernaciones, para fortalecer las estrategias y programas que se definan para tal fin en todo el territorio.

Artículo 15. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular el artículo 2.22.1.2.3.2. del Decreto 375 de 2022.

Atentamente,

JOSUÉ ALIRIO BARRERA
Coordinador Ponente

**MARTHA PERALTA
EPIEYÚ**
Ponente

BEATRIZ LORENA RÍOS
Ponente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los siete (07) días del mes de octubre del año dos mil veinticuatro (2024) - En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República**. Informe de Ponencia para Segundo Debate, Pliego de Modificaciones y Texto Propuesto, así:

INFORME DE PONENCIA PARA: SEGUNDO DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 168 DE 2023 – SENADO

TÍTULO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREAN MEDIDAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

INICIATIVA: H. S. JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO HH. RR. JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS, LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN, JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA, SANDRA MILENA RAMÍREZ CAVIEDES, JOHN EDGAR PÉREZ ROJAS

RADICADO: EN SENADO: 03-10-2023 EN COMISIÓN: 19-10-2023 EN CÁMARA: XX-XX-202X

PUBLICACIONES – GACETAS

TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1º DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VI SENADO	PONENCIA 2º DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1º DEBATE CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VI CÁMARA	PONENCIA 2º DEBATE CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA
18 Art 1406/2023	19 Art 430/2024	20 Art 1009/2024						

PONENTES SEGUNDO DEBATE

HH.SS. PONENTES (30-04-2024)	ASIGNADO (A)	PARTIDO
JOSUÉ ALIRIO BARRERA RODRÍGUEZ	COORDINADOR	CENTRO DEMOCRÁTICO
MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ	PONENTE	MAIS
BEATRIZ LORENA RÍOS CUELLAR	PONENTE	COLOMBIA JUSTA Y LIBRES

NÚMERO DE FOLIOS: VEINTIDÓS (22)

RECIBIDO EL DÍA: JUEVES 03 DE OCTUBRE DE 2024.

HORA: 14:12 P.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El secretario,

PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
Secretario General Comisión Séptima

CONTENIDO

Gaceta número 1665 - Lunes, 7 de octubre de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley número 69 de 2024 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 1122 del Código Civil y el artículo 1º de la Ley 1893 de 2018 (Inclusión filiación civil en materia sucesoral)..... 1

Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 168 de 2023 Senado, por medio de la cual se crean medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones..... 5