



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° 626

Bogotá, D. C., martes, 21 de mayo de 2024

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 436 DE 2024 CÁMARA, 20 DE 2024 SENADO

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

Bogotá, D. C., 21 de mayo de 2024.

Doctor

ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN

Presidente de la Comisión Primera

Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Acto Legislativo número 436 de 2024 Cámara, 20 de 2024 Senado, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.

En cumplimiento de la designación que nos hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera, Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes mediante Acta número 033 y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

Cordialmente,


ANA PAOLA GARCÍA SOTO
Representante a la Cámara
Coordinadora ponente


EDUARD GIOVANNY SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara
Coordinador ponente


ÁLVARO LEONEL RUEDA CABALLERO
Representante a la Cámara
Coordinador ponente

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara
Ponente


RUTH AMELIA CAYCEDO ROSERO
Representante a la Cámara
Ponente


JOSE JAIME USCÁTEGUI PASTRANA
Representante a la Cámara
Ponente


ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA
Representante a la Cámara
Ponente


DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara
Ponente

MARELEN CASTILLO TORRES
Representante a la Cámara
Ponente



LUIS ALBERTO ALBAN URBANO
Representante a la Cámara
Ponente

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen:	Congresual
Autor:	Honorables Senadores: <i>Alfredo Deluque Zuleta, Antonio Correa Jiménez, Alejandro Vega Pérez, Jahel Quiroga Carrillo, José Luis Pérez Oyuela, Didier Lobo Chinchilla, Fabio Amín Saleme, Gloria Flórez Schneider, Alejandro Carlos Chacón Camargo.</i> – Honorable Representante: <i>Eduard Sarmiento Hidalgo.</i>
Proyecto Original:	<i>Gaceta del Congreso</i> número 90 de 2024.
Trámite en Senado:	El día dieciséis (16) de febrero de 2024 se radicó el expediente del Proyecto de Acto Legislativo número 20 de 2024 Senado, <i>por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia;</i> aprobándose la misma sin modificaciones. El día veintiocho (28) de febrero de 2024 la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República mediante Acta MD-20 se designó como ponente al Senador Alfredo Deluque Zuleta. El día 20 de marzo fue aprobado en Comisión Primera de Senado, se designó como ponente al Senador Alfredo Deluque Zuleta. El día 07 de mayo de 2024 fue aprobado en la plenaria del Senado de la República.

OBJETO DEL PROYECTO

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

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

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

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

La Senadora Maritza Martínez Aristizábal como congresista del Partido de la U, presentó esta iniciativa en cuatro ocasiones: Proyecto de Acto Legislativo número 36 de 2019, el número 13 de 2019, el número 01 de 2020, y el número 11 de 2021. Este último, logró tener cuatro debates de los ocho necesarios que se necesitan para que se aprueben este tipo de propuestas legislativas, que buscan modificar artículos de la Constitución Política de Colombia.

En la Legislatura 2022-2023 se radicó como Proyecto de Acto Legislativo número 001 de 2022 Senado, y fue aprobado hasta el primer debate de segunda vuelta en la Comisión Primera del Senado.

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

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

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

En Colombia, un país con vocación agrícola, se mantienen alarmantes cifras de desnutrición e inseguridad alimentaria. Si bien existen instrumentos normativos y de política tendientes

¹ Artículo 25 (como parte del derecho a un nivel de vida adecuado) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución 217 A (III) de fecha 10 de diciembre de 1948, la cual es considerada como Fuente de Derecho Internacional de conformidad con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, en tanto cumple con los requisitos para ser considerada Costumbre Internacional; Artículos 11 (derecho a un nivel de vida adecuado) y 12 (derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre) del Pacto Internacional de Derechos Económicos de 1966, Sociales y Culturales; y el Artículo 12 (derecho a la alimentación) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales

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

a alcanzar objetivos relacionados con seguridad alimentaria y alimentación adecuada, en nuestra norma fundante no hay un reconocimiento expreso al derecho humano a la alimentación, tal y como se ha concebido y desarrollado en el derecho internacional de los derechos humanos. Se hace necesario contar con disposiciones jurídicas que permitan al Gobierno nacional reconocer la importancia debida a la garantía de la Seguridad Alimentaria para la población, al tiempo que a través de la consagración constitucional de esta prerrogativa fundamental se otorgan herramientas que le permiten a la ciudadanía ser veedora y exigir el cumplimiento progresivo de la garantía de uno de los derechos más básicos y esenciales: el poder alimentarse dignamente.

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

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

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

Así pues, de continuar con la tendencia evidenciada en los años anteriores, de acuerdo con el informe, el mundo podría encontrarse en una situación peor a la del punto de partida del ODS 2, ya que mientras que en 2015 alrededor de 795 millones de personas pasaban hambre, en 2030 esta cifra puede llegar a los 840 millones.

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

y objetivos trazados en el ODS 2, si no se toman medidas necesarias para frenar el hambre en el mundo.

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

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

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

De hecho, para corte del 19 de mayo de 2022, el índice de precios agrícolas aumentó en un 42% respecto a enero de 2021. Los precios del maíz y el trigo son un 55% y un 91% más altos, respectivamente, que los de enero de 2021, y los precios del arroz son un 12% más bajos. Esto, genera procesos inflacionarios de los precios internos, así por ejemplo, entre enero de 2022 y abril de 2022, el 92,9% de los países de ingreso bajo, el 84,2% de los países de ingreso mediano bajo y el 78% de los países de ingreso mediano alto han registrado niveles de inflación superiores al 5%, y muchos experimentaron una inflación de dos dígitos. (Banco Mundial 2022). Esta tendencia ha continuado (Banco Mundial, 2023) y, en Colombia, por ejemplo, se ha registrado un alza en el precio del arroz desde julio de 2022 impulsada por los altos costos y la reducción de la producción.

Si bien Colombia ha avanzado en materia de disminución de la población que padece de desnutrición (pasó de 11,3% - por encima de la

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

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

COMENTARIOS DEL PONENTE

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

El panorama general resulta preocupante, el deterioro en las condiciones de seguridad alimentaria (que se explica como la capacidad de acceder a alimentos suficientes y adecuados para garantizar la ingesta calórica y nutricional requerida para mantener una vida sana y desarrollar actividades básicas) es francamente alarmante de acuerdo con las estimaciones realizadas por el DANE (2022), en la misma encuesta de Pulso Social.

Antes del inicio del Aislamiento Preventivo Obligatorio, 9 de cada 10 hogares en Colombia (el 90, 1%) consumía como mínimo tres comidas diarias. A 2022, se tiene que dicha proporción se redujo a 7 de cada 10 hogares (el 73,8%), lo que representa una caída de 16,3% de hogares en situación de inseguridad alimentaria. Para el tercer trimestre de 2022, vale la pena anotar que 12 de las 23 ciudades objeto de análisis por parte del DANE se encuentran por debajo de la media nacional.

Se presenta una notoria disminución en el número de comidas diarias entre antes de la medida de aislamiento preventivo y noviembre de 2022; buena parte de las capitales de la región Caribe, que se encuentran en los niveles más críticos, así: (1) Cartagena (que pasó de un 60,5% de hogares con tres comidas diarias a un 36,9%); (2) Valledupar

(que pasó de un 90,6% de hogares con tres comidas diarias a un 61,3%); (3) Sincelejo (que pasó de un 75,6% de hogares con tres comidas diarias a un 44,5%); (4) Montería (que pasó de un 66,6% de hogares con tres comidas diarias a un 54,2% y por fuera de dicha región las tres principales ciudades que han visto un deterioro en el porcentaje de hogares en situación de seguridad alimentaria son: (6) Neiva (que pasó de un 92,8% de hogares con tres comidas diarias a un 68%); (7) Ibagué (que pasó de un 93,2% de hogares con tres comidas diarias a un 60,5%) y (8) Florencia (que pasó de un 83,6% de hogares con tres comidas diarias a un 55%).

A pesar de que han existido diversas estrategias tendientes a mitigar la grave crisis económica que enfrentan la mayoría de los hogares colombianos, en materia de acceso a alimentos suficientes por parte de los hogares queda un enorme camino por recorrer. Entre los resultados de la encuesta del DANE en cuanto a seguridad alimentaria, se evidenció que durante e incluso luego de la pandemia, son cada vez menos los hogares que pueden acceder a las 3 comidas diarias. Así, se estableció que en noviembre de 2022, 25% de los encuestados consume 2 comidas y 1,3% consume 1 al día.

Por su parte, el 73,8% de la población total logró acceder a 3 comidas al día, mostrando un leve aumento en comparación del mes de febrero de este mismo año, en donde el porcentaje rondaba el 70%. Esta cifra es bien preocupante, en cuanto refleja la difícil situación de los colombianos, quienes antes de la pandemia, para marzo 2019, 93,4% de ellos, accedían a 3 comidas al día.

El panorama anteriormente esbozado se ha agravado. Sin embargo, no pueden dejarse de lado las cifras que nos brindaba la Encuesta de Situación Nutricional (ENSIN, 2015), previa a la pandemia, cuyos resultados son francamente preocupantes: En Colombia, previo a la pandemia, el 54,2% de los hogares se encuentran en situación de inseguridad alimentaria (ISAH)¹ (39,1% en inseguridad alimentaria leve, 13,8% moderada y 8,5% severa).

Esta información se puede desagregar en diferentes variables, a saber: **(1) Género:** de los hogares que se encuentran en esta situación, se tiene que el 57% tienen una jefatura femenina y un 52% tienen a un hombre en cabeza del hogar; **(2) Pertenencia étnica:** 77% de los hogares indígenas se encuentran en inseguridad alimentaria. Esta condición se replica para el 68,9% de los hogares afrodescendientes y para el reseñado 54,2% de los hogares que se consideran sin pertenencia étnica; **(3) Regiones:** La inseguridad alimentaria de los hogares en las regiones se reporta de la siguiente forma: 65% del total de los hogares de la región atlántica; 64% de la región de la Orinoquia y la Amazonia; 57,4% de la Pacífica; 52% de la Oriental; 50,2% en Bogotá y 49,3% en la Central; **(4) Índice de riqueza:** 71,2% de los hogares con ingresos más bajos se encuentran en situación de inseguridad alimentaria; esta situación se replica para el 62,7% de quienes reportan índice de riqueza bajo; 49,3% de quienes

reportan índice de riqueza medio y 33% de quienes reportan ingresos altos.

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

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

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

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

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

MARCO JURÍDICO

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

Los Derechos Humanos se constituyen como aquellas prerrogativas que resultan ser inherentes al ser humano en tanto miembro perteneciente a la especie. El goce de los mismos debe garantizarse y protegerse sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición³. De esta forma, todo ser humano es titular y debe gozar de estos derechos en igualdad y sin

discriminación⁴. Estos derechos son universales⁵ e inalienables⁶. Así mismo, se consideran en todo caso interrelacionados, interdependientes e indivisibles⁷. Ahora, pese a estar contemplados en la denominada Carta Internacional de los Derechos Humanos⁸, compuesta por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y por los sucesivos Pactos a los que se hará referencia a continuación, doctrinalmente, los Derechos Humanos se han categorizado en tres grupos, a saber: Derechos Civiles y Políticos o de primera generación, los cuales se encuentran contenidos tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, de manera general, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Derechos Económicos, Sociales y Culturales o de segunda generación, los cuales se encuentran consagrados ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, *grosso modo*, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; y Derechos

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

⁵ El principio de universalidad constituye la piedra angular del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Como ejemplo de éste es preciso acudir a las disposiciones de la Declaración Mundial de Derechos Humanos y el Programa de Acción de Viena de 1993, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Allí se establece que todos los Estados se encuentran en el deber de proteger los Derechos Humanos y las libertades individuales, lo anterior con independencia a los contextos políticos, económicos, culturales o económicos.

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

⁷ En lo referente a la interrelación, interdependencia e indivisibilidad, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define dichos criterios en el sentido de que “*Todos los derechos humanos, sean estos los derechos civiles y políticos (...); los derechos económicos, sociales y culturales (...); o los derechos colectivos, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.*” Al respecto ver la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en 1993. A/CONF.127/23. Pár. 5; Ver también: Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Pár. 5

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

² FAO. *Informe del Estado Mundial de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición* (2018)

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

Colectivos o de tercera generación⁹. Al respecto, es menester resaltar nuevamente la interdependencia y unidad de los Derechos Humanos¹⁰, la cual cobra especial importancia, de conformidad con la Corte Constitucional, en el marco de un Estado Social de Derecho, fórmula acogida por la Constitución Política de 1991¹¹.

Del mismo modo, es preciso anotar que los Derechos Humanos representan los valores universales y constituyen imperativos éticos destinados a salvaguardar la dignidad de cada ser humano mediante el establecimiento de normas,

lineamientos y procedimientos tendientes al aseguramiento y garantía de la precitada finalidad¹².

Al respecto, es menester resaltar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone a los Estados obligaciones positivas y negativas, entendidas en todo caso como obligaciones destinadas al respeto¹³, protección¹⁴ y realización¹⁵

⁹ Dentro de los cuales se encuentran el derecho al medio ambiente, al desarrollo, a la paz, a la autodeterminación de los pueblos y al patrimonio común de la humanidad. Los mismos se encuentran orientados, en cierta forma, a la protección de aquellos intereses que resultan fundamentales para la humanidad como un todo. En: MARÍA EUGENIA RODRÍGUEZ PALOP, *La nueva generación de Derechos Humanos. Origen y Justificación*. Madrid. Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” Universidad Carlos III de Madrid. Editorial Dykinson, 2010.

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

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

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

¹³ En lo referente a la obligación de respeto, “(...) significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos”. En: La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define el criterio de inalienabilidad en el sentido de que “Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales.” En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: Artículo 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; artículos 1° y 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y artículos 1° y 2° del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

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

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

de los mismos. Es precisamente en atención a los precitados deberes, de los cuales el Estado colombiano es titular, que se garantiza el Derecho Humano a la alimentación adecuada.

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

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

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

A. El artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1948¹⁷

B. El artículo 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966¹⁸ en conjunto con la Observación General No.

a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁶ Al respecto ver: Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Artículo 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁷ “*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar; y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*” (Se resalta)

¹⁸ “*1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.* (...) 2. Los Estados Partes en el presen-

te Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para: (...) a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; (...) b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.” (Se resalta).

C. El artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño²⁰

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

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

²⁰ “*1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.* (...) 2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez; b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de la salud; c) Combatir las enfermedades y la mal nutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres; e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos; f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.”

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

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

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

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

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

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

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

En lo referente a su contenido y alcance, es preciso atender a las disposiciones contempladas en la Observación General número 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Así pues, dicho Comité de expertos ha resaltado que el Derecho Humano a la alimentación adecuada se encuentra intrínsecamente relacionado con la dignidad humana y resulta ser un presupuesto indispensable para el goce efectivo de cualquier otro Derecho. De la misma forma, ha establecido que existe una conexidad entre el mismo y con los postulados inherentes a la justicia social, en tanto requiere la adopción de políticas de índole económico, social y ambiental adecuadas que permitan su garantía y, de paso, implementar políticas públicas tendientes a la erradicación de la pobreza y la efectiva realización de otros derechos.

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

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

aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole."²⁵

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

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

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

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

Del mismo modo, el alimento debe ser **accesible**, ya en el plano económico como en el plano físico. En cuanto a la accesibilidad económica, dicho aspecto hace referencia a que debe garantizarse que las personas se encuentren en condiciones adecuadas de permitirse la adquisición de los alimentos sin perjuicio de otras erogaciones que resulten necesarias para atender necesidades básicas. En cuanto a la accesibilidad física, dicho criterio hace referencia a que los alimentos deben ser **accesibles de manera universal y prestando especial**

atención a aquellas comunidades y ciudadanos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Al respecto, el PNSAN 2012-2019 ha dispuesto que debe entenderse por acceso como *“la posibilidad de todas las personas de alcanzar una alimentación adecuada y sostenible. Se refiere a los alimentos que puede obtener o comprar una familia, comunidad o país. Sus determinantes básicos son: Nivel y distribución de ingresos (monetarios y no monetarios) y los precios de los alimentos.”*

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

Respecto a las obligaciones que impone el derecho a la alimentación adecuada a los Estados, las cuales fueron esbozadas anteriormente, es preciso desarrollar. Así pues, es preciso entonces acudir nuevamente a lo estipulado en la Observación General número 12, el cual establece que:

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

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

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

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

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

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

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

En ese sentido, resulta necesario traer a colación lo dispuesto por el economista y premio Nobel de economía Amartya Sen en su escrito “*The right not to be hungry*” (1982) quien plantea la existencia de una nueva categoría de derechos que denomina “metaderechos”. En ese sentido, Sen plantea que “*un metaderecho a algo x puede ser definido como el derecho a tener políticas p(x) que persigan genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho a x*”²⁹. Con el propósito de ejemplificar su afirmación, el autor plantea un ejemplo de la Constitución de la India en donde claramente se esboza una redacción “*suficientemente cuidadosa para evitar aseverar que tal derecho existe de antemano* (pese a que es deseable su existencia y puede argumentarse desde el ámbito de la conexasidad con Derechos Fundamentales de corte no prestacional), *al decir que tan solo las políticas deben ser dirigidas a hacer posible tener medios adecuados para la realización del fin*”³⁰.

El eje central de la teoría esbozada por Sen parte de una sencilla premisa: la redacción consignada, de ser aceptada y positivizada en el texto constitucional, plantea que tan solo se le otorgaría el reconocimiento

y las herramientas para exigir al Gobierno el derecho a que se pongan en práctica las políticas (definidas por el autor como p(x)) y que sean conducentes para la realización y materialización del fin perseguido (definido como x por el Autor).

En ese sentido, de acuerdo con Sen “*no resulta difícil observar por qué los metaderechos de este tipo tienen relevancia particular para objetivos económicos tales como la remoción de la pobreza o el hambre. En muchos países en donde (estas dos situaciones) están diseminados, puede que no exista ningún modo factible mediante el cual en un futuro cercano se le garantice a todos ser liberados de aquellas, pero sí políticas que rápidamente conducirán a tal liberación.*”³¹ Tomando en consideración el anterior panorama, se cree que establecer el metaderecho a ser liberado del hambre es el derecho no a la provisión y prestación permanente de los alimentos, sino a la acción, a exigirle al Estado que despliegue una serie de medidas y políticas públicas serias a través de las cuales se materialice el derecho-objetivo de contar con una población libre del flagelo del hambre.

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

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

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

País	Texto constitucional
Bolivia	Artículo 16: 1. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación. (...) El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población.
Cuba	Artículo 77. Todas las personas tienen derecho a la alimentación sana y adecuada. El Estado crea las condiciones para fortalecer la seguridad alimentaria de toda la población.
Ecuador	Artículo 3°. Son deberes primordiales del Estado: (...) 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.

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

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

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

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² Información obtenida de: *Constitute Project*.

País	Texto constitucional
	<p>Artículo 32. La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.</p> <p>Artículo 66. Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.</p>
Haití	Artículo 22. El Estado reconoce el derecho de todo ciudadano a una vivienda digna, a la educación, a la alimentación y a la seguridad social.
República Islámica de Irán	<p>Principio 3. Para alcanzar los objetivos mencionados en el principio segundo, el Gobierno de la República Islámica tiene la responsabilidad de poner en funcionamiento todos los medios a su alcance para conseguir los siguientes fines: (...) 12. Cimentar una economía sana y equitativa, de acuerdo con los principios islámicos, para crear bienestar, erradicar la pobreza y eliminar todo tipo de miseria en los campos de la alimentación, de la vivienda, del trabajo, de la salud y generalizar la aseguración.</p> <p>Principio 43. Al objeto de garantizar la independencia económica de la sociedad, erradicar la pobreza y la miseria y satisfacer las necesidades humanas en el curso de su crecimiento salvaguardando su libertad, la economía de la República Islámica de Irán se basará en los siguientes principios: (...) 1. Garantizar las necesidades básicas para todos: vivienda, alimentación, vestido, servicios sanitarios, medicamentos, educación, enseñanza, así como los medios necesarios para constituir la familia.</p>
Kenia	Artículo 43. 1. Todas las personas tienen derecho: (...) c. A no padecer hambre y a tener alimentos adecuados de aceptable calidad.
México	Artículo 4º. Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. (...) En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

País	Texto constitucional
Nicaragua	Es derecho de los nicaragüenses estar protegidos contra el hambre. El Estado promoverá programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y una distribución equitativa de los mismos.
Nigeria	2. El Estado dirigirá su política con el fin de garantizar: (...) d. que se les proporcionen a todos los ciudadanos un alojamiento adecuado y suficiente, alimentación adecuada y suficiente, un salario mínimo nacional razonables, cuidados y pensiones para la tercera edad; prestaciones en caso de desempleo y enfermedad, y asistencia social para los incapacitados.
Panamá	En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades, integrando las funciones de prevención, curación y rehabilitación: (...) 1. Desarrollar una política nacional de alimentación y nutrición que asegure un óptimo estado nutricional para toda la población, al promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados.
Paraguay	Artículo 57. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio.
República Dominicana	Artículo 61. Toda persona tiene derecho a la salud integral. En consecuencia: (...) 1. El Estado debe velar por la protección de la salud de todas las personas, el acceso al agua potable, el mejoramiento de la alimentación, de los servicios sanitarios, las condiciones higiénicas, el saneamiento ambiental, así como procurar los medios para la prevención y tratamiento de todas las enfermedades, asegurando el acceso a medicamentos de calidad y dando asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes la requieran;

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

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

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

Así pues, tradicionalmente se ha entendido a la seguridad alimentaria como “*la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras*”³³. Así mismo, de conformidad con la FAO, existe seguridad alimentaria “*cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana*”³⁴. Del mismo modo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO en el Folleto Informativo número 34 sobre el derecho a la alimentación adecuada ha establecido que “*Se trata de una condición previa del ejercicio pleno del derecho a la alimentación. No obstante, el propio concepto de seguridad alimentaria no es un concepto jurídico en sí mismo, no impone obligaciones a los interesados ni les otorga derechos*”³⁵.

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

CONFLICTO DE INTERÉS

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, “por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”, y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

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

³⁴ FAO, *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo* – 2001. Roma, 2001 En: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. *Folleto Informativo número 34. El derecho a la alimentación adecuada*. Pág. 5.

³⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. *Folleto Informativo número 34. El derecho a la alimentación adecuada*. Págs. 5 – 6.

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

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)

Igualmente, el Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:

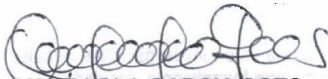
“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que *per se* el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el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

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

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento **PONENCIA POSITIVA** y en consecuencia solicito a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar **PRIMER DEBATE** al Proyecto

de Acto Legislativo número 436 de 2024 Cámara – número 20 de 2024 Senado, *por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia*, conforme al texto aprobado en la plenaria del Senado el 7 de mayo de 2024, que se relaciona a continuación.



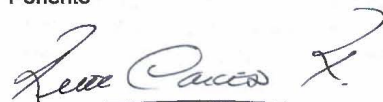
ANA PAOLA GARCÍA BOTO
Representante a la Cámara
Coordinadora ponente

EDUARD GIOVANNY SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara
Coordinador ponente

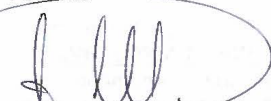


ÁLVARO LEONEL RUEDA CABALLERO
Representante a la Cámara
Coordinador ponente

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara
Ponente



RUTH AMELIA CAYCEDO ROSERO
Representante a la Cámara
Ponente



JOSE JAIME USCATEGUI PASTRANA
Representante a la Cámara
Ponente



ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA
Representante a la Cámara
Ponente



DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara
Ponente

MARELEN CASTILLO TORRES
Representante a la Cámara
Ponente



LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 436 DE 2024 CÁMARA, 20 DE 2024 SENADO

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

Artículo 65. El Estado garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada, de manera progresiva y salvaguardando la interculturalidad, y a estar protegido contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para minimizar la pérdida de alimentos.

La producción y acceso de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas y forestales, así como también a la adecuación de tierras, construcción de obras de infraestructura física y logística que facilite la disponibilidad de alimentos en todo el territorio nacional.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario y acuícola, con el propósito de incrementar la productividad, así como proteger y salvaguardar los medios e insumos de la actividad.

Artículo 2º. El Congreso de la República tramitará y expedirá en la siguiente legislatura la ley estatutaria que desarrolle y reglamente lo previsto en el presente Acto Legislativo. En esta ley se diseñarán medidas especiales, prioritarias e inmediatas que requieran las zonas del país que presenten mayores tasas de desnutrición y mortalidad por causas asociadas a esta. En el término de dos (2) meses, luego de la entrada en vigencia de este acto legislativo, el Gobierno nacional identificará las zonas que requieren estas medidas y propondrá al Congreso de la República las políticas urgentes que se necesiten implementar en cada una de ellas.

Artículo 3º. Vigencia. El presente Acto Legislativo entrará en vigencia a partir de su promulgación.

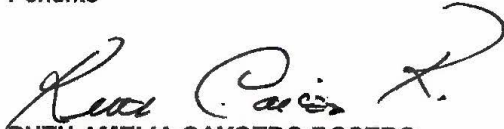
De los Congresistas,


ANA PAOLA GARCIA SOTO
 Representante a la Cámara
 Coordinadora ponente

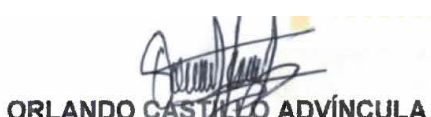

EDUARD GIOVANNY SARMIENTO HIDALGO
 Representante a la Cámara
 Coordinador ponente



ÁLVARO LEONEL RUEDA CABALLERO
 Representante a la Cámara
 Coordinador ponente

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
 Representante a la Cámara
 Ponente


RUTH AMELIA CAYCEDO ROSERO
 Representante a la Cámara
 Ponente


JOSE JAIME USCÁTEGUI PASTRANA
 Representante a la Cámara
 Ponente


ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA
 Representante a la Cámara
 Ponente


DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
 Representante a la Cámara
 Ponente

MARELEN CASTILLO TORRES
 Representante a la Cámara
 Ponente


LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
 Representante a la Cámara
 Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 280 DE 2023 CÁMARA Y 08 DE 2023 SENADO, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 03 DE 2023 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para la Fuerza Pública.

Bogotá, 17 de mayo de 2024

Representante

ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN

Presidente Comisión Primera Constitucional

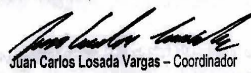
Cámara de Representantes


Asunto: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en Segunda Vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 280 de 2023 Cámara y 08 de 2023 Senado, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2023 Senado


Cordial saludo:

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para tercer debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 280 de 2023 Cámara y 08 de 2023 Senado, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2023 Senado, *por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para la Fuerza Pública.*

Agradeciendo su atención,


 Juan Carlos Losada Vargas – Coordinador
 Representante a la Cámara por Bogotá



 Heráclito Landínez Suárez – Coordinador
 Representante a la Cámara por Bogotá

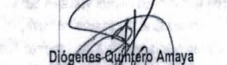

 José Jaime USCátegui
 Representante a la Cámara por Bogotá


 Santiago Osorio Marín
 Representante a la Cámara por Caldas

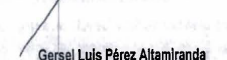

 Luis Alberto Albán Urbano
 Representante a la Cámara por Valle del Cauca


 Juan Manuel Cortés – Coordinador
 Representante a la Cámara por Santander


 Ana Paola Garcia Soto
 Representante a la Cámara por Córdoba


 Diógenes Quintero Amaya
 Representante a la Cámara/CITREP


 Marelen Castillo Torres
 Representante a la Cámara


 Gersel Luis Pérez Altamiranda
 Representante a la Cámara por Atlántico

I. SÍNTESIS DEL PROYECTO Y OBJETIVO

El Proyecto de Acto Legislativo en estudio tiene como objetivo garantizar la seguridad jurídica del reconocimiento y pago de la mesada catorce para los miembros de la Fuerza Pública en razón de su régimen especial de pensiones, a través de la modificación del artículo 48 constitucional para disponer de manera expresa que los miembros de la Fuerza Pública en goce de asignación de retiro, pensión o sus beneficiarios tienen el derecho de

reconocimiento de la mesada catorce, quedando exceptuados de la eliminación de este beneficio conforme a lo dispuesto en el Acto Legislativo número 01 de 2005.

II. TRÁMITE LEGISLATIVO

El Proyecto de Acto Legislativo fue radicado en la Secretaría del Senado de la República el 8 de agosto de 2023 por el Ministro de Defensa Nacional, Iván Velásquez Gómez, y fue suscrito por congresistas de distintos partidos y bancadas, siendo publicado en **Gaceta del Congreso número 1070** de 2023. Para su trámite en Comisión Primera de Senado, fue acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 003 de 2023 radicado el 20 de julio por el Senador *José Vicente Carreño* y un importante número de congresistas, también de distintas bancadas y publicado en **Gaceta del Congreso número 898** de 2023.

Para su discusión en primera vuelta en Senado de la República, fue designado como coordinador ponente el Senador *Humberto de La Calle Lombana*, y como ponentes los Senadores *Germán Alcides Blanco Alvarez*, *Alejandro Carlos Chacón*, *Alfredo Deluque Zuleta*, *Alexánder López Maya*, *Julián Gallo Cubillos*, *Carlos Fernando Motoa Solarte*, *María Fernanda Cabal Molina*, *Alejandro Vega Pérez* y *Juan Carlos García Gómez*.

La ponencia para primer debate en Senado en primera vuelta fue publicada en **Gaceta del Congreso número 1229** de 2023, siendo discutida y aprobada por unanimidad el 12 de septiembre de 2023 en Comisión Primera del Senado.

La ponencia para segundo debate fue publicada en **Gaceta del Congreso número 1323** de 2023, y fue discutida y aprobada el 3 de octubre de 2023 en Plenaria. El texto definitivo fue publicado en **Gaceta del Congreso número 1407** de 2023.

Una vez surtido su trámite en primera vuelta en Senado, el proyecto pasó a Cámara de Representantes y en Comisión Primera se designó como coordinadores ponentes a los Representantes *Juan Manuel Cortés Dueñas* y *Juan Carlos Losada Vargas*, y como ponentes a los Representantes *Heráclito Landínez Suárez*, *Ana Paola García Soto*, *José Jaime Uscátegui*, *Diógenes Quintero Amaya*, *Santiago Osorio Marín*, *Marelen Castillo Torres*, *Luis Alberto Albán Urbano* y *Gersel Luis Pérez Altamiranda*.

En su primera vuelta en Cámara, el Proyecto de Acto Legislativo fue discutido y aprobado por unanimidad el 22 de noviembre de 2023 en la Comisión Primera de Cámara, con ponencia publicada en **Gaceta del Congreso número 1583** de 2023 (ver ficha de trámite en Cámara en el siguiente enlace <https://www.camara.gov.co/mesada-catorce>).

La ponencia para segundo debate fue publicada en **Gaceta del Congreso número 1692** de 2023, siendo discutida y aprobada, también por unanimidad, el 11 de diciembre de 2023 en la Plenaria de Cámara. El texto definitivo fue publicado en **Gaceta del**

Congreso número 1786 de 2023. En el trámite en Cámara de Representantes se presentaron seis proposiciones al texto propuesto que fueron dejadas como constancia tanto en Comisión Primera como en Plenaria de Cámara (ver proposiciones en el siguiente enlace https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-12/aprobado%20proy%20acto%20280-2023_231211_201036.pdf).

El Proyecto de Acto Legislativo culminó su primera vuelta en el Congreso de la República y fue publicado mediante Decreto número 170 de 14 de febrero de 2024 en el Diario oficial 52.669 de 14 de febrero de 2024, requisito necesario para continuar trámite en segunda vuelta.

Una vez iniciada segunda vuelta, en Comisión Primera de Senado fueron designados los mismos ponentes de primera vuelta quienes presentaron ponencia positiva para primer debate que fue publicada en la **Gaceta del Congreso número 285** de 2024. El 20 de marzo de 2024 fue aprobado por unanimidad en la Comisión Primera de Senado y con mayoría absoluta como se requiere para el trámite en segunda vuelta. Posteriormente, la ponencia para debate en Plenaria de Senado fue radicada y publicada en la **Gaceta del Congreso número 356** de 2024.

En Plenaria de Senado, el proyecto fue discutido y aprobado el 30 de abril de 2024 incluyendo una modificación al texto aprobado en primer debate para reconocer al personal civil no uniformado vinculado al Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares y Policía Nacional cobijados por el Decreto número 1214 de 1990 el derecho al reconocimiento de la mesada catorce (ver ficha de trámite en Senado en el siguiente enlace <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-de-acto-legislativo/cuatrenio-2022-2026/2023-2024/article/8-por-medio-del-cual-se-modifica-el-articulo-48-de-la-constitucion-politica-y-se-dictan-disposiciones-mesada-14>).

III. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN

Conforme lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, para su segunda vuelta en Comisión Primera de Cámara de Representantes fuimos designados como ponentes del Proyecto de Acto Legislativo número 280 de 2023 Cámara y 08 de 2023 Senado, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2023 Senado, *por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se dictan disposiciones*, y presentamos ponencia positiva para que este proyecto continúe su trámite legislativo en el Congreso de la República, los Representantes *Juan Carlos Losada Vargas* (Coordinador), *Heráclito Landínez Suárez* (Coordinador), *Juan Manuel Cortés Dueñas* (Coordinador), *Ana Paola García Soto*, *José Jaime Uscátegui*, *Diógenes Quintero Amaya*, *Santiago Osorio Marín*, *Marelen Castillo Torres*, *Luis Alberto Albán Urbano* y *Gersel Luis Pérez Altamiranda*, quienes también fuimos ponentes en primera vuelta.

IV. IMPORTANCIA DEL PROYECTO

El reconocimiento y pago de la denominada mesada catorce en favor de miembros de la Fuerza Pública mantiene un estímulo por los servicios prestados en defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, por su compromiso con el país durante décadas, lo cual se hace extensivo a sus beneficiarios. Este reconocimiento conlleva al mejoramiento de la calidad de vida y bienestar del personal militar y de Policía Nacional que goza de asignación de retiro y/o pensión de invalidez, y sus familias, en caso de pensión de sobrevivientes y/o sustitución pensional, quienes en su mayoría devengan una mesada pensional inferior a los dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Así mismo, el presente Proyecto de Acto Legislativo pretende dar mayor seguridad jurídica al Régimen Especial de la Fuerza Pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 220 de la Constitución Política que establece:

Artículo 220. Los miembros de la Fuerza Pública no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones, sino en los casos y del modo que determine la ley (...)” (subrayado fuera del original).

Debe advertirse que el Régimen Especial de la Fuerza Pública ha sido respaldado en reiteradas oportunidades por la Corte Constitucional en la Sentencia C-432 de 2004, cuando sobre el particular ha precisado:

- Los miembros de la Fuerza Pública tienen derecho a un régimen prestacional especial, en razón al riesgo especial de la labor que prestan y desarrollan, donde deben existir diferentes modalidades de prestaciones en relación con las contempladas en el régimen general de pensiones.
- El riesgo referido anteriormente, impide someter a sus titulares y beneficiarios al sistema general de pensiones que contempla la Ley 100 de 1993, en concordancia con la Ley 797 de 2003.

En este sentido, la continuidad en el reconocimiento y pago de la denominada mesada catorce a favor de los miembros de la Fuerza Pública, mejora sus condiciones de vida, al permitir un ingreso adicional tanto de los titulares del derecho como de sus beneficiarios, ya que como se precisó anteriormente, la función que ellos desempeñan conlleva un riesgo inminente.

Adicionalmente, la pertinencia de este proyecto obedece al Proceso de Nulidad 2018-1138 que cursa actualmente en el Consejo de Estado contra el acta de 22 de abril de 2014, “por medio de la cual se decide sobre el pago de la mesada 14 a los pensionados del Ministerio de Defensa [...]”, suscrita por la Directora Administrativa y la Coordinadora del Grupo de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa Nacional¹, bajo el supuesto de:

“El acta está falsamente motivada porque en ella se asegura que la mesada 14 siguió vigente para los miembros de la Fuerza Pública, debido a que su régimen salarial y prestacional es de naturaleza especial o exceptuado, lo cual no es cierto, porque a partir de la entrada en vigor del Acto Legislativo número 01 de 2005, se entienden derogadas todas las normas que preveían la mesada adicional, incluyendo el artículo 41 del Decreto número 4433 de 2004, que la establecía a favor de los uniformados” (Auto que revoca la medida cautelar de suspensión).

Así, el proceso de nulidad sobre dicha acta representa un vacío de interpretación de lo contemplado en el artículo 48 superior, modificado por el Acto Legislativo número 01 de 2005, que puede poner en riesgo el reconocimiento y pago de la mesada catorce para miembros de la Fuerza Pública en asignación de retiro o pensión y sus beneficiarios que actualmente reciben esta mesada.

1. Antecedentes de la mesada catorce para la Fuerza Pública

El 23 de diciembre de 1993 el Congreso de la República de Colombia expidió la Ley 100 de 1993 por medio de la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral vigente. El artículo 142 creó una mesada adicional conocida como mesada catorce para los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, equivalente a treinta (30) días de la pensión reconocida, y cancelada con la mesada del mes de junio de cada año. Dicha disposición, luego del estudio de constitucionalidad efectuado por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-409 de 1994, quedó así:

Artículo 142. Mesada adicional para pensionados. Los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de sectores públicos, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, en el sector privado y del Instituto de Seguros Sociales, así como los retirados y pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, tendrán derecho al reconocimiento y pago de treinta (30) días de la pensión que le corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo, que se cancelará con la mesada del mes de junio de cada año, a partir de 1994.

Parágrafo. Esta mesada adicional será pagada por quien tenga a su cargo la cancelación de la pensión sin que exceda de quince (15) veces el salario mínimo legal mensual.

De conformidad con lo señalado en la Sentencia C-409 de 1994, la concesión de la mesada adicional constituyó un mecanismo de compensación de la pérdida de la capacidad adquisitiva de las pensiones, y si bien en el texto original del artículo 142 de la Ley 100 de 1993 este beneficio se dirigió a quienes adquirieron el derecho antes del 1º de enero de 1988, en aplicación del principio de igualdad la sentencia lo extendió a todos los pensionados, señalando lo siguiente:

¹ Ver Comunicado de prensa del Consejo de Estado del 2 de agosto de 2022, disponible en <https://www.consejo-deestado.gov.co/news/25.2-ago-2022.htm>.

Para la Sala resulta evidente que al consagrarse un beneficio en favor de los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes en los términos del artículo 142 de la Ley 100 de 1993, “cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del 1° de enero de 1988”, consistente en el pago de una mesada adicional de treinta (30) días de la pensión que les corresponde a cada uno de ellos, la cual se “cancelará con la mesada del mes de junio de cada año a partir de 1994”, excluyendo a las pensiones causadas y reconocidas con posterioridad al 1° de enero de 1988, se deduce al tenor de la jurisprudencia de esta Corporación, una clara violación a la prohibición de consagrar discriminaciones en el mismo sector de pensionados, otorgando privilegios para unos en detrimento de los otros, al restringir el ejercicio del derecho a la misma mesada adicional sin justificación alguna, para aquellos pensionados jubilados con posterioridad al 1° de enero de 1988.

(...)

Distinta es la situación de los reajustes pensionales de lo que tiene que ver con el beneficio de la mesada adicional, con respecto a la cual, a juicio de la Corporación, no debe existir discriminación alguna, en aplicación del principio de igualdad de que trata el artículo 13 de la Constitución Política, que consagra la misma protección de las personas ante la ley, dentro de un marco jurídico que garantiza un orden político, económico y social justo, a que se refiere el Preámbulo de la Carta, razón por la cual se declarará la inexecutable de los fragmentos acusados de los incisos primero y segundo del artículo 142 de la Ley 100 de 1993.

La creación de la mesada adicional o mesada catorce, presentó un interrogante al contrarrestar ese reconocimiento con lo dispuesto en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, en el que se exceptúa de la aplicación de esa ley, entre otros, al personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en estos términos:

*Artículo 279. Excepciones. El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente ley **no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional**, ni al personal regido por el Decreto-Ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas.*

Este interrogante fue superado con la expedición de la Ley 238 de 1995, “por la cual se adiciona el artículo 279 de la Ley 100 de 1993”, que extendió la mesada adicional a quienes pertenecen a los denominados regímenes exceptuados. Sobre el particular, esa norma señaló:

Parágrafo 4°. Las excepciones consagradas en el presente artículo no implican negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esta ley para los pensionados de los sectores aquí contemplados.

En efecto, el grupo de los pensionados exceptuados del Régimen General de Pensiones conforme al artículo 279 de la Ley 100 de 1993, entre ellos, los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, a partir de la vigencia de la Ley 238 de 1995 pudieron acceder al reconocimiento y pago de la mesada catorce, sin que tales regímenes especiales se hubiesen modificado, conforme lo señalado por el Consejo de Estado en sentencia proferida por la Sección Segunda Subsección B, del 25 de marzo de 2010, Radicado 5000-2325-000-2008-00066-01 (1042-09):

Por su parte la Ley 100 de 1993, por la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, en su artículo 279 excluyó, entre otros servidores, a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional de la aplicación de dicho régimen.

Sin embargo, posteriormente y por disposición del artículo 1° de la Ley 238 de 1995, el artículo 279 citado, fue adicionado en un párrafo, expresándose lo siguiente:

“Parágrafo 4°. Las excepciones consagradas en el presente artículo no implican negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esta ley para los pensionados de los sectores aquí contemplados”.

El artículo 14 de la Ley 100 de 1993 previó el reajuste de las pensiones teniendo en cuenta la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor; y el 142 creó una mesada adicional para los pensionados. En consecuencia, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 238 de 1995 las personas pertenecientes a los regímenes excluidos de la aplicación de la Ley 100 de 1993 podrían acceder a estos específicos beneficios.

En el mismo sentido, expresó el máximo órgano de lo Contencioso Administrativo en sentencia del Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren del 26 de abril de 202, Radicado Interno 1038-11:

De conformidad con lo expuesto, a partir de la vigencia de la Ley 238 de 1995, los pensionados (o aquellos que hayan obtenido asignación de retiro) excluidos de la aplicación de la Ley 100 de 1993, tienen derecho al reajuste de sus pensiones (o asignaciones de retiro) de conformidad con la variación porcentual del I.P.C. certificado por el DANE, como lo dispuso el artículo 144 de la precitada ley y a la mesada 14 en los términos del artículo 142 ibidem.

Ahora bien, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-665 de 1996, al revisar la constitucionalidad de la expresión “con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley”, contenida en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, respecto a los sectores que fueron excluidos por esta norma adujo que:

La exclusión de los miembros de la Fuerza Pública de la aplicación del Sistema Integral de Seguridad Social se encuentra conforme a la Carta Política, ya que el legislador está facultado constitucionalmente

para establecer excepciones a las normas generales, siempre y cuando estén razonablemente justificadas, como así sucede en el asunto sub-examine, donde la inaplicabilidad del Sistema tiene fundamento en la protección y garantía de los derechos adquiridos contemplados en los Decretos números 1211, 1212 y 1214 de 1990 (Fuerzas Militares, Policía Nacional y personal civil, respectivamente).

(...)

Ante esta circunstancia, considera la Corte que la disposición acusada no quebranta preceptos de orden constitucional, pues el legislador está autorizado para establecer excepciones a las normas generales, atendiendo razones justificadas, que en el caso sometido a estudio, tienen fundamento pleno en la protección de derechos adquiridos para los antiguos servidores pertenecientes a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Es conveniente precisar, adicionalmente, que en ningún caso puede asimilarse al personal civil de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, con los miembros activos de estas instituciones. En este sentido, el legislador habilitado constitucionalmente para ello, dispuso de conformidad con los preceptos de orden superior -artículos 217 y 218- un régimen prestacional diferente para los miembros de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el personal civil de las mismas (Decretos números 1211, 1212 y 1214 de 1990), dada la naturaleza del servicio que cada uno desempeña.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 150, numeral 19 literal e) de la Constitución Política se confirió al Congreso de la República la facultad para expedir una ley por medio de la cual se fijaría el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública.

En ejercicio de esa facultad legislativa, el Congreso expidió la Ley 923 de 2004 “Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política” y en ella fijó el respeto de los derechos adquiridos, como objetivo y criterio a tener en cuenta a efecto de establecer el régimen pensional y de asignación de retiro de ese personal.

Bajo dichos criterios normativos, se incorporó el pago de la mesada adicional en las pensiones y asignaciones de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, lo cual se consolidó con la expedición del Decreto número 4433 de 2004, reglamentario de la Ley 923 de 2004, que en su artículo 41 prevé:

Artículo 41. Mesada adicional. Los Oficiales, Suboficiales, y Soldados de las Fuerzas Militares, Oficiales, Suboficiales, miembros del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional, en goce de asignación de retiro o pensión o sus beneficiarios,

tendrán derecho a percibir anualmente de la entidad que corresponda:

41.1 Una mesada adicional de mitad de año equivalente a la totalidad de la asignación o pensión mensual, que se cancelará dentro de la primera quincena del mes de julio de cada año (...).

- **Acto Legislativo número 01 de 2015**

En el año 2005 se expidió el Acto Legislativo número 01 “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”, respecto del cual, si bien se han suscitado diversas interpretaciones relacionadas con el Sistema General de Pensiones, se mantuvo vigente el régimen exceptuado del Presidente y de la Fuerza Pública. En la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo discutido se señaló expresamente: “Es por ello necesario hacer una reforma que asegure un tratamiento equitativo en materia pensional que cobije a todos los colombianos para lo cual se requiere forzosamente limitar las posibilidades de modificar convencionalmente las reglas pensionales. Solo en el caso de la fuerza pública, habida cuenta de las características de este grupo de servidores públicos y de los riesgos a que sus integrantes están sometidos se justifica mantener un régimen especial como sucede en muchos países del mundo”.

Esta precisión se consignó en el inciso 7° del artículo 1° del Acto Legislativo número 01 de 2015 vigente en la actualidad: “A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo”.

Asimismo, la exposición de motivos señaló:

El Proyecto de Acto Legislativo que se presenta a consideración del Congreso constituye un elemento fundamental del conjunto de medidas que se han venido adoptando para hacerle frente a los graves problemas que se presentan en materia de financiación del pasivo pensional.

(...)

El Proyecto de Acto Legislativo que se presenta a consideración del Congreso de la república pretende reforzar las medidas adoptadas con las Leyes 797 y 860 de 2003, señalando como uno de los principios del Sistema, procurar su sostenibilidad financiera.

(...)

Es por ello necesario hacer una reforma que asegure un tratamiento equitativo en materia pensional que cobije a todos los colombianos para lo cual se requiere forzosamente limitar las posibilidades de modificar convencionalmente las reglas pensionales.

Solo en el caso de la fuerza pública, habida cuenta de las características de este grupo de servidores públicos y de los riesgos a que sus integrantes están sometidos se justifica mantener un régimen especial como sucede en muchos países del mundo.

En el Aparte 6 se explicará cómo las últimas reformas legales y la presente propuesta de reforma constitucional, en lo que se refiere a la mesada adicional, equilibran el sistema y lo hacen financieramente sostenible en relación con los afiliados que hubieran ingresado a partir de la expedición de la Ley 797; es decir, que estas personas no generarán nuevo déficit, de acuerdo con las condiciones demográficas actuales.

En el mismo documento, en el numeral 5.4 se estableció “la eliminación de la decimocuarta mesada pensional”, con fundamento en que el objetivo de la creación de esta mesada era compensar la falta de ajuste de las pensiones reconocidas con anterioridad al año 1988, por lo que no era viable pagar esta mesada a los nuevos pensionados “cuyas pensiones se liquidan con base en lo dispuesto por la Ley 100 de 1993 y normas que la han modificado y no se ven expuestas a pérdida de poder adquisitivo”.

Es decir, el fundamento de su eliminación se centra en las pensiones reconocidas bajo el amparo de la Ley 100 de 1993 y sus leyes modificatorias, esto es, el Régimen General de Pensiones, y no el régimen exceptuado aplicable a las Fuerzas Militares y Policía Nacional. En este sentido, resulta claro que la voluntad del constituyente primario, consagrada en la exposición de motivos que antecede la expedición del Acto Legislativo número 01 de 2015, fue mantener la línea constitucional de establecer en la legislación colombiana un régimen especial para la Fuerza Pública.

Igualmente, es pertinente traer a colación el concepto emitido por parte del Ministerio de Trabajo proferido el 29 de noviembre de 2013, en el cual concluyó:

Es decir, que el derecho a la mesada pensional de junio que beneficia a los pensionados de la Fuerza Pública y/o sus beneficiarios, antecede a la reforma introducida por el Acto Legislativo número 01 de 2005, por hacer parte integral del régimen especial consagrado a su favor.

De acuerdo con lo anterior, se puede decir que el régimen especial de miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, se mantiene en vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2005, por cuanto el mismo fue excluido expresamente de su campo de aplicación y se mantuvo incólume frente a las reformas allí contenidas, nótese que del texto del Acto legislativo se desprende que la intención es la de mantener indemne el régimen pensional de la Fuerza Pública (entendido como un sistema de beneficios) y no aspectos aislados del régimen (edad, tiempos de servicios, monto de la pensión, etc.) (subrayado fuera del original).

En consideración a lo anterior, se puede concluir que el derecho a la mesada adicional de junio previsto a favor de los miembros de la Fuerza Pública por el Decreto número 4433 de 2004, en cuanto expresamente hace parte del régimen especial y exceptuado que regula a la Fuerza Pública, debe mantenerse en vigencia del Acto legislativo número

01 de 2005, pues la intención del legislador ha sido siempre la de mantener indemne dicho régimen.

Además de lo anterior, atendiendo a la excepción prevista en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, el Régimen Especial se aparta de las reglas aplicables al Régimen General por disposición del mismo legislador. En este sentido, el Acto Legislativo número 01 de 2005 prevé garantías mínimas de respeto por mantener los derechos adquiridos:

Artículo 1º. Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:

“El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas”.

“Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho”.

“A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo”.

“Párrafo transitorio 2. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los párrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010” (subrayado fuera del original).

2. Régimen Especial y mesada catorce: Jurisprudencia y reglas fijadas por la Corte Constitucional

Teniendo como marco general lo establecido en el inciso primero del artículo 48 superior, en el que se establece que la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio y un derecho irrenunciable para todas y todos los ciudadanos, el régimen especial de la Fuerza Pública se consagra también a nivel constitucional:

Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en los términos que establezca la ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social

(...)

A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo.

(...)

Parágrafo transitorio 2. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los párrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010”.

Artículo 217. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

(...)

La ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.

Artículo 218. La ley organizará el cuerpo de Policía.

La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario (subrayado fuera del original).

El fundamento Constitucional de este Régimen Especial deviene de los artículos 150, numeral 19, literal e); 217 y 218 de la Constitución Política. Este Régimen deviene de la situación especialísima que enfrentan las mujeres y hombres de las Fuerzas Militares y de Policía en el servicio prestado a la patria, por lo que lejos de ser inconstitucional, hace efectivos los principios de igualdad material y equidad a partir del establecimiento de mejores condiciones que permitan acceder a un régimen pensional más benéfico en tiempo, en porcentajes o en derechos, en aras de equilibrar el desgaste físico y emocional sufrido durante un largo período de tiempo por la prestación ininterrumpida de una función pública que envuelve un peligro inminente.

Como lo señala la Corte Constitucional, es importante precisar que este Régimen hace referencia al conjunto normativo que crea, regula, establece y desarrolla una serie o catálogo de prestaciones a favor de un grupo social determinado que, a pesar de tener su origen en un derecho general o de mayor entidad, goza de una regulación propia en virtud de ciertas características individuales que le dotan de plena singularidad, pues la labor de la Fuerza Pública incorpora tanto el mantenimiento del orden

y la democracia, como la garantía de la soberanía e integridad territorial. Como fundamento de ello se tiene lo manifestado por la Corte Constitucional en Sentencia T-512 de 2009, la cual reza:

3. El derecho a la seguridad social: Énfasis en el régimen especial prestacional de la Fuerza Pública y en la naturaleza jurídica de la asignación de retiro

(...)

En busca de un punto de unión entre el derecho a la seguridad social y los artículos 150, numeral 19, literal e), 217 y 218 del Texto Superior, la Corte ha reconocido que los miembros de la fuerza pública tienen derecho a un régimen prestacional especial, “en razón al riesgo latente que envuelve la función pública que prestan y desarrollan”. Así, el artículo 217 de la Carta Fundamental, determina que las fuerzas militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. Por su parte, el artículo 218 de la Constitución, le asigna a la policía nacional, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

Este régimen especial de la Fuerza Pública a partir del potencial riesgo que comportan sus funciones, tiene su origen no sólo en la consagración expresa de los citados artículos de la Constitución, sino también en el mismo artículo 123 de la Carta Política que establece la diversidad de vínculos jurídicos que se presentan en el desarrollo de la función pública (v.gr. los miembros de corporaciones públicas, los empleados públicos y los trabajadores oficiales); y que, en mayor o menor medida, con sujeción a lo previsto en el artículo 150-19 del mismo estatuto Superior, permite al legislador regular de diversa manera el régimen salarial, prestacional y de seguridad social de dichos servidores.

Es por ello que la existencia de un régimen especial prestacional de seguridad social, implica la imposibilidad de someter a sus beneficiarios al sistema normativo general (Ley 100 de 1993 y Ley 797 de 2003); por el contrario, su especialidad conduce a crear o regular distintas modalidades de prestaciones que permitan reconocer el fin constitucional que legitima su exclusión del sistema general, es decir, es indispensable adoptar medidas de protección superiores, en aras de propender por la igualdad material, la equidad y la justicia social de las minorías beneficiadas con la especial protección prevista en la Constitución (subrayado fuera del original).

Por su parte, el principio de progresividad de los derechos sociales refiere que la cobertura de la Seguridad Social, así como la prohibición de adoptar medidas en retroceso de la protección de derechos sociales prestacionales, tiene por objeto no desmejorar los beneficios señalados previamente en leyes sin justificación alguna. Esta prohibición se

consagra tanto en la Constitución Política (artículo 48), a la luz de normas internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas y el Pacto de San José de Costa Rica, en los cuales se enuncia y desarrolla la progresividad legislativa en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

A la luz de lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C-428 de 2009 señala: “*el mandato de progresividad implica que, una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida por el estándar logrado*”. Es así que todo retroceso frente a la protección alcanzada constituye un problema constitucional por contradecir *prima facie*, el mandato de progresividad.

La Corte Constitucional ha fijado igualmente la regla de protección constitucional sobre los derechos adquiridos, lo cual se refiere a las situaciones ya establecidas y no a las condiciones para ejercer esos derechos. Esto significa que si alguien está disfrutando de un derecho cuyos efectos se consolidan gradualmente, como pensión, salario, prestaciones sociales, etc. su derecho está respaldado. Sin embargo, puntualiza el alto Tribunal que todos los efectos futuros pueden ser modificados en función de los objetivos constitucionales dentro de los límites establecidos por la propia Carta. Por lo anterior, el derecho adquirido puede cambiar, siempre y cuando no sea eliminado por completo.

En este orden de ideas, el principio de progresividad respecto del reconocimiento de la mesada catorce se ajusta con los límites de configuración legislativa, de acuerdo con los parámetros que ha delineado la Corte Constitucional, esto es, la citada mesada no es regresiva en términos de derechos adquiridos para los miembros de la Fuerza Pública, pues el Ministerio de Defensa la ha consignado ininterrumpidamente, pero tampoco es una regresividad en términos de la expectativa del derecho para quienes estarán en asignación de retiro o pensión, sino que por el contrario, en cumplimiento del tratamiento diferenciado, verbigracia el Régimen Especial para la Fuerzas Militares y de Policía, se procura un beneficio adicional en bienestar, calidad de vida y condiciones de dignidad para las y los veteranos de la Fuerza Pública.

V. Sobre el personal civil no uniformado del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional cobijado por el Decreto número 1214 de 1990 que no recibe la mesada catorce

En atención a las diversas comunicaciones recibidas en torno a incluir en el Proyecto de Acto Legislativo al personal civil no uniformado del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional que se pensionó en vigencia del régimen exceptuado establecido en el Decreto número 1214 de 1990 pero no adquirió el derecho a recibir la mesada catorce en virtud de la entrada en vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2005, es preciso señalar que si bien

se reconoce la exigencia de esta población que no supera los 3.700 beneficiarios, el Proyecto de Acto Legislativo en trámite responde a la necesidad de brindar seguridad jurídica al reconocimiento y pago de la mesada catorce para miembros de la Fuerza Pública en goce de asignación de retiro o pensión y sus beneficiarios, mesada adicional que esta población recibe en el marco del régimen exceptuado que cobija a las Fuerzas Militares y de Policía Nacional. En este sentido, a continuación, se presentan las consideraciones a tener en cuenta para la inclusión de este personal civil no uniformado en el trámite de este Proyecto:

1. Integración de la Fuerza Pública y eliminación de los regímenes prestacionales especiales y exceptuados

La Constitución Política, en el Capítulo 7 del Título VII, establece las disposiciones constitucionales aplicables a la Fuerza Pública, iniciando con el artículo 216 en el que se señala que la Fuerza Pública está integrada de forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; las demás disposiciones constitucionales abordan la conformación y funciones de las Fuerzas Militares, Ejército, Armada y Fuerza Aérea Colombiana (artículo 217), y la Policía Nacional (artículo 218), y establece que la Fuerza Pública no es deliberante y no puede participar en política (artículo 219). Finalmente, indica que los miembros de la Fuerza Pública no pueden ser privados de sus honores, grados y pensiones, sino en los casos que determine la ley.

Estas disposiciones son la base sobre la cual se ha actualizado el régimen especial de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional que incluye el régimen de carrera, prestacional, de sanidad, disciplinario, entre otros. Sin embargo, es cierto que a través del Decreto número 1214 de 1990 se estableció el Estatuto de Carrera y Régimen Prestacional de los civiles no uniformados vinculados al Ministerio de Defensa y la Policía Nacional que prestaran sus servicios en el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, y en la Justicia Penal Militar y su Ministerio Público (artículo 1°). Este personal fue definido en el artículo 2° de la siguiente manera:

Artículo 2°. Personal civil. Integran el personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, las personas naturales que presten sus servicios en el Despacho del Ministro, en la Secretaría General, en las Fuerzas Militares o en la Policía Nacional.

En consecuencia, las personas que presten sus servicios en los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y las unidades administrativas especiales, adscritos o vinculadas al Ministerio de Defensa, no tienen la condición de personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional y se regirán por las normas orgánicas y estatutarias propias de cada organismo.

Sin embargo, de dicho régimen prestacional especial no se colige que este personal civil y no uniformado hiciera parte de la Fuerza Pública, aun cuando su expedición fuera anterior a la Constitución Política de 1991. Al respecto, es preciso indicar que el artículo 1° del Decreto número 2743 de 2010 “*Por el cual se dictan disposiciones en relación con los servidores públicos civiles o no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y se reglamenta el Decreto-ley 1792 de 2000*”, establece:

“En concordancia con el artículo 114 del Decreto-ley 1792 de 2000, los servidores públicos civiles o no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, a quienes se les aplica el Decreto-ley 1214 de 1990, se consideran miembros de la Fuerza Pública y continuarán con el mismo régimen salarial, pensional y prestacional, en lo que a cada uno corresponde, de acuerdo con las mencionadas normas.

No obstante la normativa citada, ésta no es superior al artículo 216 constitucional que indica que la Fuerza Pública está integrada exclusivamente por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, por lo que el personal civil del Ministerio de Defensa regido por el decreto 1214 de 1990 no tendría la connotación de Fuerza Pública.

Lo relacionado con el régimen prestacional de este personal civil no uniformado ha sido objeto de discusión en sede constitucional, en Sentencia C-888 de 2002 el Alto Tribunal se pronunció sobre el régimen prestacional del personal civil del Ministerio de Defensa, señalando lo siguiente:

“4. El régimen prestacional del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional establecido en el Decreto número 1214 de 1990, está destinado a grupos de personas claramente distintos a aquellos a los que se destina el régimen prestacional de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares. (...)

4.1. La primera razón que evidencia las diferencias de supuestos que se regulan, es que cada uno de los regímenes fue abordado en un decreto independiente. Pero este hecho, por sí sólo, no es suficiente para demostrar que en efecto se trata de situaciones claramente diferentes. Para ello es necesario tener en cuenta otras razones.

4.2. La segunda razón es que mientras el régimen de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares es especial por disposición del propio constituyente, no ocurre lo mismo con el régimen del personal civil en cuestión. En efecto, el artículo 217 de la Constitución, luego de indicar que “la Nación tendrá para su defensa unas fuerzas militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea”, y que la principal finalidad de éstas es “la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio

nacional y del orden constitucional”, señala explícitamente que la ley determinará “el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio”. No ocurre lo mismo con el personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional.

4.3. Ahora bien, por su parte la Ley 100 de 1993, en la cual se establece el régimen prestacional general para todas las personas, contempla una serie de exclusiones dentro de las cuales se incluyó los dos regímenes en cuestión en los siguientes términos:

“Artículo 279.- El Sistema Integral de seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto-Ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas”.

(...)

La tercera razón para considerar que se trata de regímenes especiales incomparables, entonces, es que el propio legislador así lo determinó. En efecto, el tenor literal de la norma transcrita marca una diferencia tajante entre el régimen de los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional por un lado, y el personal regido por el Decreto número 1214 de 1990, por otro, es decir, el personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional. Pero no sólo se trata de una cuestión gramatical. Las razones para excluir del régimen general de la Ley 100 de 1993 a uno y otro grupo son diferentes y, en consecuencia, los efectos normativos en uno y otro caso también son distintos. (...)

Ahora bien, este último punto resulta relevante toda vez que, aunque con ocasión de la vinculación laboral de personal civil no uniformado al Ministerio de Defensa y la Policía Nacional este personal también había sido sujeto de un régimen especial prestacional y de carrera, que respondió en su momento a las dinámicas del conflicto armado colombiano en que prestaron apoyo al servicio que presta la Fuerza Pública incluso cumpliendo con horarios laborales y disponibilidad por fuera de la jornada laboral establecida, no obstante lo anterior, después de la expedición de la Ley 100 de 1993, el personal civil vinculado al Ministerio de Defensa y la Policía Nacional dejó de hacer parte de ese régimen especial y pasó a hacer parte del Sistema de Seguridad Social ordinario que dicha norma estableció, como bien se señala en el artículo 279 previamente referido.

Por su parte, el Acto Legislativo número 01 de 2005 eliminó los regímenes especiales y exceptuados, y la mesada catorce, a excepción del régimen aplicable a la Fuerza Pública y al presidente de la República, estableciendo un periodo de transición desde la promulgación del Acto Legislativo hasta el 31 de julio de 2010. La consecuencia de esta reforma constitucional frente a la eliminación de la mesada pensional número catorce es un efecto que

padecieron todas y todos los ciudadanos tanto del régimen general de pensiones como de los regímenes especiales que se pensionaron después de su entrada en vigencia, es decir, luego del 25 de julio de 2005, así como las personas que no tuvieran la calidad de prepensionadas antes del 31 de julio de 2010, dentro de los que se incluye el personal civil no uniformado cobijado por el Decreto número 1214 de 1990.

De acuerdo con lo expuesto, si bien una de las justificaciones de quienes buscan el reconocimiento de la mesada catorce para este personal civil no uniformado es que hacía parte de la Fuerza Pública porque vivió y sufrió los rigores de la guerra en momentos en que el conflicto armado interno en el país era más fuerte, la discusión jurídica y constitucional que abre esta aproximación es de todo el cuidado al tratarse de una reforma que no solamente incluiría el artículo 48 superior, sino el artículo 216 constitucional que, como se expresó anteriormente define que la Fuerza Pública está integrada exclusivamente por las Fuerzas Militares y de Policía Nacional. Asimismo, reconocer que este personal civil no uniformado es miembro o integrante de la Fuerza Pública implicaría que al mismo debería aplicarle no solamente el régimen prestacional pensional, sino los deberes y las prohibiciones a las que están sujetos los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional, en el último caso, por ejemplo, la restricción del derecho todo ciudadano tiene a la deliberación pública y al voto.

Lo anterior representaría entonces un asunto sin precedentes sobre cómo la recuperación de un derecho prestacional específico, como es la mesada pensional número catorce que perdieron por igual todas las personas en virtud de Acto Legislativo número 01 de 2005 a excepción de la Fuerza Pública y el Presidente, en favor de un grupo de civiles determinado en razón de su vinculación al Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares y Policía Nacional, tendría como resultado, por un lado, el cambio tácito en la integración de la Fuerza Pública establecida a nivel constitucional en el artículo 216 y, por otro lado, la discusión sobre una posible restricción de derechos ciudadanos como el voto para este grupo de civiles con ocasión de la reclamación de un derecho prestacional, pues al reconocerse como integrantes de la Fuerza Pública, les sería aplicable esta prohibición expresamente establecida en el artículo 219 superior.

Por lo expuesto, si bien se incluye el personal civil no uniformado vinculado al Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares y Policía Nacional cobijado por el Decreto número 1214 de 1990 como beneficiario de la mesada catorce, esto no significa el reconocimiento a nivel constitucional de que éste personal hace parte de la Fuerza Pública.

2. Impacto fiscal de la inclusión del personal civil no uniformado como beneficiario de la mesada catorce

De acuerdo con información del Ministerio de Defensa, el personal civil no uniformado vinculado

a este Ministerio, Fuerzas Militares y Policía Nacional, pensionado en virtud del Decreto número 1214 de 1990 que no recibe la mesada catorce asciende a 3.623 personas. En caso de incluirse este personal como beneficiario de la mesada catorce por medio de este Proyecto de Acto Legislativo, ésta tendría un costo de \$12.202.523.050,97 a precios 2024, de la siguiente manera:

Sección/Dependencia	Nº posibles beneficiarios	Costo mesada catorce personal Decreto número 1214 de 1990
Policía Nacional	916	\$2.341.173.920,65
Ministerio de Defensa y Fuerzas Militares	2.707	\$9.861.349.130,32
Total	3.623	\$12.202.523.050,97

Ahora bien, de este grupo de posibles beneficiarios que corresponde al personal que actualmente está pensionado, podría haber lugar a reclamos judiciales del valor retroactivo de la mesada catorce por los años en que esta no fue pagada que podrían generar un costo adicional de \$62.497.732.249,15; dicho monto es solamente una proyección, no un impacto fiscal inmediato, toda vez que el reconocimiento del pago retroactivo de la mesada catorce obedecería necesariamente a decisiones judiciales en casos concretos.

Sección/Dependencia	Nº posibles beneficiarios	Costo mesada catorce personal Decreto número 1214 de 1990 eventual retroactivo
Policía Nacional	916	\$11.930.734.334,01
Ministerio de Defensa y Fuerzas Militares	2.707	\$50.566.997.915,14
Total	3.623	\$62.497.732.249,15

Adicionalmente, a la fecha se encuentran vinculadas 43 funcionarias y funcionarios al Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares y Policía Nacional cobijados por el Decreto número 1214 de 1990 que, una vez se pensionen, serían también beneficiarias de esta reforma constitucional.

Así, el reconocimiento de esta mesada adicional para el personal civil no uniformado vinculado al Ministerio de Defensa y Policía nacional cobijado por el Decreto número 1214 de 1990 podría entenderse como una medida de igualdad material frente al derecho a recibir esta mesada pensional número catorce que fue eliminada por el Acto Legislativo número 01 de 2005, en todo caso, los recursos para cubrir dicho reconocimiento deberían ser adicionales para el sector Defensa y asignarse con cargo al presupuesto de rentas y recursos de capital en la ley de apropiaciones de cada vigencia fiscal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, toda vez que el sector no contaría con una fuente de financiación propia para ello.

3. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 809 de 2003, que en su artículo 7º indica que “deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”, antes de la radicación de la presente

iniciativa, el Ministerio de Defensa Nacional solicitó observaciones al Ministerio de Hacienda considerando que esta mesada es efectivamente reconocida y pagada. Al respecto, La cartera de Hacienda mediante oficio Radicado 2-2023-039435 del 30 de julio de 2023 señaló que los recursos para el reconocimiento y pago de esta mesada pensional adicional se contemplaron en la programación presupuestal del 2023 del sector defensa, así como en el Marco de Gasto de Mediano Plazo – MGMP 2024-2026 y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2024-2034 del sector Defensa, por lo cual:

(...) No representaría costos adicionales para la Nación en la medida en que los recursos requeridos para continuar cumpliendo la obligación de la mesa pensional y de asignación de retiro número 14 de la vigencia se encuentran incluidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente y en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Defensa y Policía, toda vez que se trata de un costo fiscal contemplado y consistente con la normatividad vigente.

Ahora bien, de acuerdo con información suministrada por el Ministerio de Defensa nacional, para el año 2024 el costo de la mesada catorce será de \$953.553.485.139 cobijando a 244.590 titulares y beneficiarios.

Caja de retiro	Nº titulares/ beneficiarios mesada catorce	Costo año 2024
Policía Nacional CASUR	118.372	\$417.000.000.000,00
Fuerzas Militares CREMIL	96.575	\$445.246.789.186,00
DIVRI	14.548	\$21.005.658.436,50
Prestaciones sociales Policía	15.095	\$70.301.037.516,56
Total	244.590	\$953.553.485.139,06

Fuente: CASUR, CREMIL, DIVRI y Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional

Se reitera que dichos recursos se encuentran incluidos en el presupuesto proyectado para la vigencia fiscal del año 2024 y son consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente y el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector Defensa, por lo cual no representan un costo adicional ni la asignación de recursos adicionales.

4. CONFLICTO DE INTERESES – ARTÍCULO 291 DE LA LEY 5ª DE 1992

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, sobre el deber de describir las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de proyectos, los ponentes consideran que al tratarse de la garantía de un beneficio particular para integrantes de la Fuerza Pública en goce de asignación de retiro o pensión que cobijaría también a sus beneficiarios, la reforma constitucional bajo estudio de esta Comisión podría generar un conflicto de interés solamente a congresistas cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil puedan ser beneficiarios directos de la aprobación de tal iniciativa.

Adicionalmente se señala que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente Proyecto de Acto Legislativo conforme a las normas citadas previamente no exime a los y las congresistas su deber de identificar causales adicionales.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

A continuación se presentan las modificaciones al texto que se consideran pertinentes al texto aprobado en Senado de la República en segunda vuelta:

Texto aprobado en Plenaria de Senado de la República	Texto propuesto para primer debate – Segunda vuelta – Comisión Primera de Cámara de Representantes	Justificación de las modificaciones
<i>“Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para la Fuerza Pública”</i>	<i>“Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones”</i>	La expresión “y se dictan otras disposiciones” se incluye con el fin de separar el reconocimiento y pago de la mesada catorce en favor de la Fuerza Pública de la disposición relacionada con el personal civil y no uniformado vinculado al Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares y Policía Nacional cobijado por el Decreto número 1214 de 1990 como beneficiario de la mesada catorce, toda vez que el presente Acto Legislativo no tiene pretensión alguna de modificar el artículo 216 constitucional que establece que la Fuerza Pública está integrada de forma exclusiva por las Fuerzas Militares y de Policía Nacional.
Artículo 1º. Adiciónese un párrafo al artículo 48 de la Constitución Política, así: (...)	Artículo 1º. Adiciónese un párrafo al artículo 48 de la Constitución Política, así: (...)	Se elimina de este artículo el párrafo transitorio incluido en la Plenaria de Senado de la República y se incluye en un artículo independiente.

Texto aprobado en Plenaria de Senado de la República	Texto propuesto para primer debate – Segunda vuelta – Comisión Primera de Cámara de Representantes	Justificación de las modificaciones
<p>Parágrafo 3°. Los miembros de la Fuerza Pública que actualmente se encuentren o llegaren a estar en goce de asignación de retiro, goce de pensión o sus beneficiarios, tienen derecho a recibir la mesada catorce.</p> <p>Parágrafo transitorio. También accederán a la mesada catorce los integrantes del personal civil o no uniformado que hayan sido pensionados por el Ministerio de Defensa Nacional o la Policía Nacional antes de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y en virtud del régimen prestacional previsto en el Decreto número 1214 de 1990.</p>	<p>Parágrafo 3°. Los miembros de la Fuerza Pública que actualmente se encuentren o llegaren a estar en goce de asignación de retiro, goce de pensión o sus beneficiarios, tienen derecho a recibir la mesada catorce.</p> <p>Parágrafo transitorio. También accederán a la mesada catorce los integrantes del personal civil o no uniformado que hayan sido pensionados por el Ministerio de Defensa Nacional o la Policía Nacional antes de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y en virtud del régimen prestacional previsto en el Decreto número 1214 de 1990.</p>	<p>Lo anterior porque el personal civil no uniformado del Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares y Policía Nacional cobijado por el Decreto número 1214 de 1990 no hace parte de la Fuerza Pública.</p>
	<p>Artículo 2°. Adiciónese el parágrafo transitorio 7 al artículo 48 de la Constitución Política, así: (...) Parágrafo transitorio 7. También accederá a la mesada catorce el personal civil y no uniformado del Ministerio de Defensa Nacional o la Policía Nacional que se haya pensionado en virtud del Decreto número 1214 de 1990. El reconocimiento de esta mesada no implicará el derecho a percibir ningún emolumento o prestación adicional previsto para los miembros de la Fuerza Pública o contemplado en el Decreto número 1214 de 1990.</p>	<p>Se sugiere que la inclusión del personal civil y no uniformado vinculado al Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares y Policía Nacional cobijado por el Decreto número 1214 de 1990 como beneficiario de la mesada catorce, se sugiere una redacción que permita: Que el beneficio de la mesada catorce para personal civil distinto a las Fuerzas Militares se circunscriba al grupo cerrado de personas que ya se encuentran pensionadas en virtud del régimen previsto en el Decreto número 1214 de 1990. Introducir una previsión explícita que tenga como efecto cerrar interpretaciones extensivas tendientes a ampliar el ámbito de aplicación del régimen prestacional especial de la Fuerza Pública.</p>
<p>Artículo 2°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 3°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se enumera como artículo 3°</p>

PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 280 de 2023 Cámara y 08 de 2023 Senado, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2023 Senado, *por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para la Fuerza Pública con las modificaciones propuestas al texto.*


Cordialmente,

Cordialmente,


Juan Carlos Losada Vargas – Coordinador
 Representante a la Cámara por Bogotá


Heráclito Landínez Suárez – Coordinador
 Representante a la Cámara por Bogotá


José Jaime Uscátegui
 Representante a la Cámara por Bogotá


Juan Manuel Cortés – Coordinador
 Representante a la Cámara por Santander

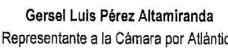

Ana Paola García Soto
 Representante a la Cámara por Córdoba


Diógenes Quintero Amaya
 Representante a la Cámara CITREP


Santiago Osorio Marín
 Representante a la Cámara por Caldas


Luis Alberto Albán Urbano
 Representante a la Cámara por Valle del Cauca


Mayélen Castillo Torres
 Representante a la Cámara


Gersel Luis Pérez Altamiranda
 Representante a la Cámara por Atlántico

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 280 DE 2023 CÁMARA Y 08 DE 2023 SENADO, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 03 DE 2023 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones.

**El Congreso de Colombia
 DECRETA**

Artículo 1°. Adiciónese un parágrafo al artículo 48 de la Constitución Política, así:

(...)

Parágrafo 3°. Los miembros de la Fuerza Pública que actualmente se encuentren o llegaren a estar en goce de asignación de retiro, goce de pensión o sus beneficiarios, tienen derecho a recibir la mesada catorce.

Artículo 2°. Adiciónese el parágrafo transitorio 7 al artículo 48 de la Constitución Política, así:


(...)

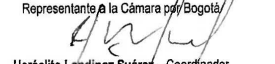
Parágrafo transitorio 7. También accederá a la mesada catorce el personal civil y no uniformado del Ministerio de Defensa Nacional o la Policía Nacional que se haya pensionado en virtud del Decreto número 1214 de 1990. El reconocimiento de esta mesada no implicará el derecho a percibir ningún emolumento o prestación adicional previsto para los miembros de la Fuerza Pública o contemplado en el Decreto número 1214 de 1990.

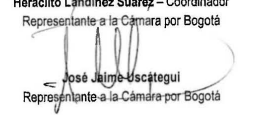
Artículo 3°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

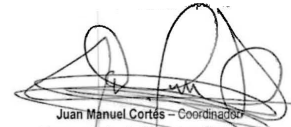
Cordialmente,

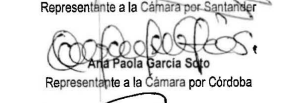
Cordialmente,

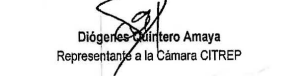

Juan Carlos Losada Vargas – Coordinador
Representante a la Cámara por Bogotá


Heráclito Landínez Suárez – Coordinador
Representante a la Cámara por Bogotá


José Jaime Escatigui
Representante a la Cámara por Bogotá


Juan Manuel Cortés – Coordinador
Representante a la Cámara por Santander


Ana Paola García Soto
Representante a la Cámara por Córdoba


Diógenes Quintero Amaya
Representante a la Cámara CITREP


Santiago Osorio Marín
Representante a la Cámara por Caldas


Luis Alberto Albán Urbano
Representante a la Cámara por Valle del Cauca


Marlen Castillo Torres
Representante a la Cámara


Gersel Luis Pérez Altamiranda
Representante a la Cámara por Atlántico

CONTENIDO

Gaceta número 626 - Martes, 21 de mayo de 2024
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Acto Legislativo número 436 de 2024 Cámara, 20 de 2024 Senado, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.	1

	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer debate en segunda vuelta, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 280 de 2023 Cámara y 08 de 2023 Senado, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2023 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para la Fuerza Pública.	14