



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 709

Bogotá, D. C., viernes, 16 de mayo de 2025

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 454 DE 2024 CÁMARA

*por medio de la cual se interpreta por vía de
autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2
literal a) de la Ley 91 de 1989 - Pensión Gracia.*

Bogotá, D. C., 14 de mayo de 2025

Honorable Representante

GERARDO YEPES CARO

Presidente Comisión Séptima Constitucional
Permanente

Cámara de Representantes.

**Asunto: Informe de ponencia para segundo
debate en la Comisión Séptima Constitucional
Permanente de la Cámara de Representantes del
Proyecto de Ley número 454 de 2024 Cámara, por
medio de la cual se interpreta por vía de autoridad
legislativa el artículo 15, numeral 2 literal a) de la
Ley 91 de 1989 - Pensión Gracia.**

Respetado Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la
Honorable Mesa Directiva de la Cámara de
Representantes del Congreso de la República y de
conformidad con lo establecido en el artículo 156
de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe
de Ponencia para segundo debate en la Comisión
Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de
Representantes del **Proyecto de Ley número 454
de 2024 Cámara, por medio de la cual se interpreta**

*por vía de autoridad legislativa el artículo 15,
numeral 2 literal a) de la Ley 91 de 1989 - Pensión
Gracia.*

Cordialmente,

MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO

Representante a la Cámara

Ponente única

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 454 DE 2024 CÁMARA

*por medio de la cual se interpreta por vía de
autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2
literal a) de la Ley 91 de 1989 - Pensión Gracia.*

El presente informe de ponencia consta de la
siguiente estructura:

- I. Trámite de la iniciativa
- II. Objeto del proyecto
- III. Justificación del proyecto según las y los
autores
- IV. Consideraciones de la ponente
- V. Impacto fiscal
- VI. Relación de posibles conflictos de interés
- VII. Pliego de modificaciones

VIII. Proposición

IX. Texto propuesto

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

1. El Proyecto de Ley número 454 de 2024 Cámara fue radicado el 10 de diciembre de 2024, siendo sus autores los Congresistas: *Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Robert Daza Guevara, Imelda Daza Cotes, Martha Isabel Peralta Epiyú, Sandra Ramírez Lobo, Yuly Esmeralda Hernández Silva, Edwing Fabián Díaz Plata, Ferney Silva Idrobo, Carlos Alberto Benavides Mora, Jorge Andrés Cancimance López, Pedro José Suárez Vacca, Heráclito Landínez Suárez, Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, Hernando González, Ermes Evelio Pete Vivas, Cristóbal Caicedo Angulo, Olga Beatriz González Correa, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Norman David Bañol Álvarez, Mary Anne Andrea Perdomo, María Fernanda Carrascal Rojas, Jaime Raúl Salamanca Torres, Alfredo Mondragón Garzón, Héctor David Chaparro Chaparro, Santiago Osorio Marín, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Karyme Adrana Cotes Martínez, Camilo Esteban Ávila Morales.*

2. El proyecto de ley fue debidamente publicado en la página web de Congreso.

3. El 18 de diciembre de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó a la suscrita como ponente única del proyecto de ley mencionado.

4. El pasado 29 de abril de 2024 este proyecto de ley fue debatido y aprobado por unanimidad de la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto que, el Congreso de la República, como intérprete de autoridad de la ley, haga una interpretación del artículo 15, numeral 2 literal a) de la Ley 91 de 1989, relacionado con la Pensión Gracia de educadores oficiales, dado que dicha norma ha recibido interpretaciones contradictorias por parte de los órganos que administran justicia, específicamente en cuanto a la validez de tiempos nacionales.

Por lo anterior, el contenido del presente proyecto de ley es de un único artículo cuya finalidad es interpretar la normatividad ya descrita.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

La Ley 114 de 1913 ordenó el reconocimiento de una Pensión Gracia, llamada así porque sería reconocida por la Nación a educadores oficiales de primaria de los ámbitos territoriales, sin que dichos educadores fueran empleados de la Nación. Esto se hizo fundamentalmente para compensar los bajos salarios que dichos educadores recibían por sus servicios.

La pensión, bajo el amparo de esta ley, se creó en favor de los educadores de primaria oficial,

que cumplieran 20 años de servicio y acreditaran 50 años de edad. Debiendo además, comprobar buena conducta, honradez y consagración a la labor docente, además del requisito de pobreza, el que bajo una correcta interpretación de la jurisdicción contencioso administrativa, vino a entenderse como que dicha pobreza, debía estar correlacionada con la posición social y costumbres del educador.

En el numeral 3 del artículo 4º, se indicó también como requisito, que el educador demostrara “que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional”. Para complementar dicho alcance, la norma precisó que el anterior requerimiento no implicaba que el maestro no pudiera recibir a un mismo tiempo, “sendas pensiones” como tal, concedidas por la Nación y por un departamento, así pues, el maestro que cumpliera los requisitos ya descritos, podría percibir, en compatibilidad, su pensión ordinaria, a cargo de la respectiva entidad territorial – empleadora (departamento, Distrito, municipio) y la Pensión Gracia que estaría a cargo de la Nación, hoy a través de la UGPP.

Posteriormente, el Congreso de la República expidió la Ley 116 de 1928, que en su artículo 6º, señaló:

“Artículo 6º. Los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a jubilación en los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección”.

Como se puede deducir de esta norma, la Pensión Gracia se extendió a quienes prestaran servicios en normales y en las inspectorías educativas.

El legislador de 1933 expidió la Ley 37 y volvió a introducir una modificación a la Ley 114 de 1913, diciendo que la pensión sería extensiva a quienes hubieran completado los años de servicio “en establecimiento de enseñanza secundaria”.

Las dos leyes últimamente citadas, tuvieron problemas de interpretación, porque de un lado, la formación de maestros en normales sería “costeada por la Nación”, según el artículo 13 de la Ley 39 de 1903, orgánica sobre instrucción pública, norma que indicó que para ello en cada departamento, debería existir una escuela normal. Además, la inspectoría educativa estaba también a cargo de la Nación según el artículo 4º de la Ley 39 de 1903. De otro lado, obsérvese que al tenor de la misma Ley 39 de 1903, artículo 4º, la instrucción secundaria se hallaba a cargo de la Nación, sin perjuicio que los departamentos y municipios que dispusieran de recursos, concurrían a dicha enseñanza secundaria.

Obsérvese cómo las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, normas complementarias de la Ley 114 de 1913, generaron una antinomia jurídica pues si a la luz de la Ley 114 de 1913, la Pensión Gracia “a cargo de

la Nación” era compatible con la pensión ordinaria, de carácter territorial (departamento, distrito o municipio), *prima facie* no podía entenderse, como la ley 116 de 1928 y 37 de 1933, extendía la Pensión Gracia a educadores de normales, de inspección y de secundaria, que estaban a cargo de la Nación, ya que para estos, su pensión ordinaria tenía carácter nacional y la Ley 114 de 1913 solo compatibilizaba la Pensión Gracia, con una pensión ordinaria a cargo de entidades territoriales y no con una pensión ordinaria a cargo de la Nación. Dicho de manera sencilla, las normas extendían la Pensión Gracia a educadores nacionales, pero, la compatibilización de dos pensiones nacionales, ordinaria y gracia, no quedaba clara.

Como en el mundo jurídico, cuando se presenta una antinomia, ella no puede subsistir en el ámbito de la realización de la justicia, la jurisdicción contenciosa administrativa resolvió la contradicción por la vía de que los educadores de normales, de secundaria y de inspección, a pesar de ser nacionales, tendrán derecho a la Pensión Gracia. Para ello, la jurisdicción contenciosa aplicó el principio interpretativo de utilidad normativa, según el cual, una norma no puede interpretarse por la vía de su inutilidad, sino bajo el sendero de que la norma produzca un efecto.

La jurisdicción contenciosa también utilizó para ello el principio de favorabilidad, que en materia laboral dispone el artículo 21 del Código Sustantivo del Trabajo, hoy constitucionalizado en el artículo 53. En otras ocasiones, la jurisdicción contenciosa utilizó el principio de igualdad.

“ARTÍCULO 53. El Congreso expedirá el Estatuto del Trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

*Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; **situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho**; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer; a la maternidad y al trabajador menor de edad”. Subraya y negrita fuera de texto.*

La dispersión en materia de responsabilidad, respecto de la educación primaria, secundaria, normalista y de inspección, fue objeto de una política de centralización a partir de la expedición de la Ley 43 de 1975, que en su artículo 1 dispuso:

“ARTÍCULO 1°. La educación primaria y secundaria oficiales serán un servicio público a cargo de la Nación.

En consecuencia, los gastos que ocasione y que hoy sufragan los departamentos, intendencias, comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente ley”.

A fuerza de la anterior norma, el extremo patronal de la relación laboral de los educadores de primaria y secundaria, que estuvieran a cargo de los departamentos, intendencias, comisarías, municipios y distrito especial de Bogotá, se trasladó a la Nación.

La Ley 43 de 1975 en el artículo 11, literal b, otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de doce (12) meses, para establecer el régimen salarial y de prestaciones sociales de los educadores que fueron objeto del proceso nacionalizador, pero el gobierno no hizo uso de tales facultades en materia prestacional. Lo anterior generó problemas acerca de cuál sería el régimen prestacional aplicable a los educadores oficiales nacionalizados, pues de un lado se predicaba que por haber sido nacionalizados, les correspondía el régimen prestacional del orden nacional, mientras que bajo otra óptica se decía que no se les podía desmejorar el régimen salarial aplicable a los educadores territoriales.

De manera casi unánime, la jurisdicción contenciosa optó por respetar el régimen prestacional de las entidades territoriales, en unas ocasiones aplicando la figura jurídico laboral de la sustitución patronal, según la cual el nuevo patrono acogía a los trabajadores con el régimen que traían del anterior patrón, artículo 67 del Código Sustantivo del Trabajo. En otras ocasiones la jurisdicción contenciosa se apoyó en la tesis de que los derechos sociales de los trabajadores no pueden ser objeto de desmejoramiento, tal como lo prevé la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 26, así:

“Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

El problema del régimen prestacional de los educadores oficiales fue objeto de decisión por parte del Congreso de la República que expidió la Ley 91 de 1989 y que en materia de Pensión Gracia dispuso:

“ARTÍCULO 15. A partir de la vigencia de la presente ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1° de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

(...) 2. Pensiones:

Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto número 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”.

De lo propuesto en este proyecto de ley se producen las siguientes consecuencias:

1. La Pensión Gracia se acaba y solo subsiste (régimen de transición en materia pensional), para los educadores vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, dicho en otros términos, la Pensión Gracia es un derecho en extinción y hoy en día son muy pocos los educadores que pueden llegar a tener derecho a ella.

2. La Pensión Gracia va a subsistir para los educadores que tuviesen o llegaren a tener derecho y siempre que se cumplan los requisitos previstos en las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933. (Sentencia de unificación de 11 de agosto de 2022, Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017), proferida por el Consejo de Estado).

3. La Pensión Gracia será reconocida por la Caja Nacional de Previsión, hoy a cargo de UGPP, por mandato de la Ley 1151 de 2007.

4. La Pensión Gracia será compatible con la pensión ordinaria, así esta se halle a cargo parcial o total de la Nación. Al parecer el legislador de la Ley 91 de 1989 se inspiró en muchas sentencias del Consejo de Estado que habían declarado que la Pensión Gracia podía titularse a educadores de normales, secundaria e inspectoría, pese a que fueran nacionales. Así lo entendió la Caja Nacional de Previsión, la que estando negando la pensión a educadores nacionales, resolvió reconocerla a este tipo de educadores, por el mandato legal reseñado. Así lo entendió también la jurisdicción contencioso administrativa que con mayor fuerza y amparado en el artículo 15, numeral 2, literal A de la Ley 91 de 1989, siguió reconociendo por vía de sentenciales la Pensión Gracia a educadores que tenían vínculos con la Nación.

El Consejo de Estado, tenía una interpretación favorable sobre la utilidad de tiempos nacionales para el reconocimiento de la Pensión Gracia. De las muchas sentencias que existen sobre la validez de tiempos nacionales para la Pensión Gracia, se citan las siguientes:

1. Sentencia del Consejo de Estado –Sección Segunda– Consejero Ponente: Dr. Álvaro Lecompte Luna de fecha 12 de mayo de 1988 –Actor: Leonardo Antonio Pineda Valderrama, Expediente número 3016, en la cual se dijo:

“De manera que la interpretación restrictiva que hizo la Caja Nacional en el acto que se analiza,

no se compagina con el sentido que quiso darle el Legislador de 1928 al nuevo derecho de instrucción pública. Es simplemente, un derecho similar semejante al que ya existía, por la ley a que se remite la 114 de 1913, para los maestros de las escuelas primarias oficiales. La circunstancia de que la Ley 116 de 1928 diga que “para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar aquélla la que implica la inspección”, no significa que necesariamente el normalista haya tenido que ser maestro de primaria o inspector, sino que basta que los veinte años hayan sido como tal, o como normalista y maestro de primaria, o normalista e inspector, o las tres tareas mencionadas. Lo importante, lo que quiere la ley consiste en que los veinte años, sumados, hayan transcurrido, bien como empleado y profesor de normal, o como empleado y profesor de normal más maestro de primaria, o como lo anterior más inspector de instrucción pública, o simplemente inspector con tal que dé veinte años de servicio y se hayan cumplido cincuenta años de edad en el servicio oficial, el que bien puede ser a nivel nacional, o departamental, o municipal, o bien sumados en todo o en parte, los tiempos de servicio a todas o a cada una de las entidades territoriales mencionadas. No es, por tanto, correcta la motivación del acto acusado...”, (Subraya fuera de texto).

2. Sentencia del Consejo de Estado – Sección Segunda – Consejero Ponente: Dr. Carlos Arturo Orjuela Góngora de fecha 20 de febrero de 1997, Radicado número 11873 – Actor: Roso Lino Pacheco Villamil, en la cual se dijo:

“Así las cosas, puede un maestro de primaria recibir simultáneamente una pensión de jubilación departamental o municipal y otra nacional con fundamento en la Ley 114 de 1913; e inclusive, percibir dos pensiones de carácter nacional.

Esta situación se hizo tanto más clara con la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, que en el artículo 15, numeral 2, preceptúa:

“A partir de la vigencia de la presente ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1º de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones;

2º. Pensiones.

A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la Pensión Gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión conforme al Decreto número 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación...”

De la anterior norma se infiere que para los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 subsiste el derecho a la Pensión Gracia, a diferencia de los vinculados de allí en adelante.

Se clarificó, como ya se dijo, lo relacionado con la compatibilidad en el disfrute de las dos pensiones, la ordinaria y la de gracia, aún en el evento de que ambas estén a cargo de la Nación, total o parcialmente...”. (Subraya fuera de texto).

3. Sentencia del Consejo de Estado – Sección Segunda – Consejero Ponente: Dr. Carlos Arturo Orjuela Góngora de fecha 20 de febrero de 1997, expediente número 8420 – Actor: José Virgilio Romero Ardila, en la cual se dijo:

“Por consiguiente, la sentencia apelada se revocará para acceder a las súplicas de la demanda, porque la Ley 91 de 1989 en su artículo 15 permitió el goce de la pensión establecida por las normas que se han aludido con otra de carácter nacional aunque la reconozca la Caja Nacional de Previsión Social, y sabido es que la denominada Pensión Gracia es compatible con otras de naturaleza municipal o departamental...”. (Subraya fuera de texto).

4. Sentencia del Consejo de Estado – Consejero Ponente: Dr. Silvio Escudero Castro de fecha abril 24 de 1997, expediente número 14.004, en la cual se dijo:

“En estas condiciones, se concluye que el análisis hermenéutico efectuado tanto por la administración como por el tribunal a quo, no concuerda con lo expuesto, razón por la cual los actos acusados se anularán y la sentencia apelada se revocará para, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda, habida cuenta que, por un lado, se acreditó que la administración guardó silencio frente a la petición elevada el 24 de octubre de 1990 (fl. 40, cdno. 2) y, de otro, la actora demuestra haber nacido el día 25 de marzo de 1931 (fl. 44 ibidem); haber prestado sus servicios como directora de grupo en el Liceo Nacional Femenino de Zipaquirá del 7 de febrero de 1955 al 31 de enero de 1956; en el Colegio Mayor de Bolívar, del 1° de febrero de 1956 al 30 de enero de 1957; en el Liceo Nacional Femenino de Zipaquirá del 1° de febrero de 1957 al 15 de mayo de 1958; como profesora interna en la Escuela Normal Nacional de Málaga del 1° de junio de 1958 al 30 de agosto de 1958; como profesora de enseñanza secundaria en el Instituto Politécnico Femenino de Bogotá del 15 de marzo de 1967 al 9 de mayo de 1967; y como profesora en el INEM de Kennedy en Bogotá del 24 de marzo de 1970 hasta el mes de junio de 1990, inclusive (fls. 46 y 47 ibidem); y ser una persona pobre, honrada, responsable, dedicada a la tarea docente con eficacia y consagración (declaraciones de Adielia Garrido de Pinzón y Clara Gabriela Tavera Sanabria, fl. 52 ibidem).

Conforme se anotó anteriormente, la Ley 91 de 1989 fue enfática en señalar que la Pensión Gracia sería compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo de la Nación. Por tanto, la circunstancia de que la

demandante en la actualidad goce de una pensión derecho, reconocida mediante la Resolución 03212 del 25 de marzo de 1988, emanada de la Caja Nacional de Previsión Social (fl. 31, cdno. 2) no constituye óbice, ni obstáculo, para el reconocimiento que ahora se impetra...”. (Subraya fuera de texto).

5. Sentencia del Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B, Consejero Ponente: Dr. Carlos Arturo Orjuela Góngora de fecha 29 de junio de 2000, radicado número 426-00, Actor Germán Eloy Franco García, en la cual se dijo:

“Del tenor literal de la anterior preceptiva se desprende sin lugar a equívocos que esta norma hizo extensiva la Pensión Gracia a los maestros que hayan completado los años de servicio en establecimientos de enseñanza secundaria; ampliando la cobertura de este tipo de pensión, con una mentalidad más amplia, y eliminó la restricción que se refiere a disfrutar otra pensión a cargo del Tesoro Público”.

Posteriormente, la Ley 91 de 1989, señaló unas condiciones especiales para el reconocimiento de la Pensión Gracia. En efecto, este ordenamiento legal reza en el parágrafo del artículo 1°, lo siguiente:

“Se entiende que una prestación se ha causado cuando se han cumplido los requisitos para su exigibilidad”.

Y en el numeral 2, literal a) del artículo 15, dispone:

“Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubiere desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto número 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”.

A su vez, el parágrafo único del artículo 2°, preceptúa:

“Las prestaciones sociales del personal nacional, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente ley, se reconocerán y pagarán de conformidad con las normas prestacionales del orden nacional, aplicables a dicho personal.

Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente ley, se seguirán reconociendo y pagando de conformidad con las normas que regían en cada entidad territorial en el momento de entrar en vigencia la Ley 43 de 1975”.

Es claro entonces, que los profesores que hayan prestado servicios en la enseñanza secundaria tienen vocación a la Pensión Gracia, y que no es necesario para ello que hayan laborado en la enseñanza primaria.

Por lo demás, es incuestionable que la Pensión Gracia debe reconocerse a partir del momento en que el titular de la misma reúne los requisitos señalados en las leyes que regulan la materia, a saber, la Ley 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, esto es los 20 años de servicios y 50 de edad.

También la Ley 91 de 1989 despejó las dudas existentes sobre su compatibilidad con la pensión ordinaria porque así lo definió en el artículo 15, literal a) según el cual la Pensión Gracia “será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar esta a cargo total o parcial de la Nación”.

De la normatividad en cita se observa que el tiempo de servicio exigido para ser beneficiario de la Pensión Gracia, no se exige ni especificó si eran o no válidos los tiempos servidos a la Nación...”
(Subraya y negrita fuera de texto)

El reconocimiento de Pensión Gracia con tiempos nacionales fue pacífico durante varios años, tanto por vía administrativa – Caja Nacional de Previsión, como por vía jurisdiccional. Destáquese que incluso en la última sentencia citada anteriormente, año 2000, el Consejo de Estado seguía afirmando que los tiempos nacionales eran aptos para el reconocimiento de la Pensión Gracia.

Pero, el Consejo de Estado, expidió la sentencia de agosto 26 de 1997, distinguida como Sentencia S-699, donde se dijo:

“No es de recibo el argumento que en ocasiones se ha expuesto para sostener que con motivo de la expedición de esta norma, pueda reconocerse la Pensión Gracia a todos los que prestan sus servicios a la nación, por ser los maestros a que ella se refiere docentes del carácter nacional.

Dos son las razones fundamentales que conducen al rechazo de tal aseveración, así:

a) Como se dijo, la Ley 37 de 1933, examinada en relación con la Ley 116 de 1928 y la 114 de 1913, no introdujo modificación alguna a las exigencias establecidas en estos ordenamientos normativos.

b) No es acertada la afirmación de que los establecimientos oficiales de educación secundaria fuesen nacionales en su totalidad en 1933, tanto, que fue con la Ley 43 de 1975 que se inició el proceso de nacionalización tanto de la educación primaria como de la secundaria. Por eso en su encabezamiento se lee: “por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones”. Y en su artículo primero se prescribe hacia el futuro: “La educación primaria y secundaria serán un servicio público de cargo de la Nación””.

Sobre esta sentencia es importante resaltar, que el Consejo de Estado, después de transcribir el artículo 15, numeral 2, literal A de la Ley 91 de 1989, afirma

que dicha disposición “se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización”.

Se expusieron tres argumentos en el fragmento parcialmente citado que sugieren que la Pensión Gracia no podría ser otorgada con períodos de servicio a nivel nacional. A continuación, se examinarán estos argumentos en su orden correspondiente.

a) Que las Leyes 116 y 37 no introdujeron modificaciones

El argumento de que las Leyes 116 y 37 no efectuaron cambios es cuestionado fácilmente, ya que la Ley 114 de 1913 estableció inicialmente la Pensión Gracia solo para educadores de primaria oficial. Sin embargo, la Ley 116 de 1928 amplió este derecho a empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción, mientras que la Ley 37 de 1933 permitió la inclusión de años de servicio en educación secundaria para cumplir con los requisitos de la Pensión Gracia.

b) Que la educación secundaria no era totalmente nacional

El ex Consejero de Estado Javier Díaz Bueno cuestionó el argumento de que la educación secundaria no era plenamente nacional, como lo reflejó en su salvamento de voto respecto a la sentencia en análisis, así:

“Al extenderse por virtud de esta ley, la Pensión Gracia a los maestros que hayan completado los años de servicio en establecimientos de enseñanza secundaria, igualmente cobijó a estos servidores la posibilidad de percibir dos pensiones de carácter nacional, toda vez que por mandato de la Ley 39 de 1903, la instrucción secundaria se hallaba a cargo de la Nación, sin perjuicio de que los departamentos y municipios que dispusieran de recursos suficientes, sostuvieran establecimientos de enseñanza secundaria (art. 4º), es decir que tenían derecho a la Pensión Gracia los maestros de enseñanza secundaria, ya fueran nacionales, departamentales o municipales”.

c) La Ley 91 de 1989 se dirige específicamente a los docentes pertenecientes a entidades departamentales, regionales y municipales.

Este argumento, como lo veremos, no es cierto pues la Ley 91 de 1989, en algunos casos se dirige de manera genérica a “personal afiliado” (se refiere a la afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio), que serían educadores nacionales y nacionalizados. En esta ley no se ordenó la inclusión a dicho fondo de los educadores territoriales, cuya afiliación se ordenó posteriormente con el artículo 6º de la Ley 60 de 1993, artículo 176 de la Ley 115 de 1994 y el Decreto número 196 de 1995. En otras ocasiones, el articulado de la ley menciona al personal nacional y al personal nacionalizado.

Veamos en el primer numeral del artículo 5º de la Ley 91 de 1989, podemos evidenciar que se refiere al “personal afiliado” sin hacer distinción entre

docentes departamentales, regionales, municipales y nacionales. En el mencionado artículo se establece:

“Artículo 5°. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tendrá los siguientes objetivos:

1. Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado...”

Por otra parte, debo decir que al examinar los numerales del artículo 2° de la Ley 91 de 1989, se observa que están dirigidos tanto al **personal docente nacional como al personal docente nacionalizado, así:**

“Artículo 2°. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 43 de 1975, la Nación y las Entidades Territoriales, según el caso, asumirán sus obligaciones prestacionales con el personal docente, de la siguiente manera:

1. *Las prestaciones sociales del personal nacional causadas*

2. *Las prestaciones sociales del personal nacionalizado causadas ...*

3. *Las prestaciones sociales del personal nacionalizado...*

4. *Las prestaciones sociales del personal nacionalizado...*

5. *Las prestaciones sociales del personal nacional y nacionalizado...*”.

Además, el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 no se refiere exclusivamente al personal docente nacionalizado (departamental, regional y municipal), sino que también incluye al personal docente nacional, es importante destacar que no solo este artículo, sino toda la ley, al clarificar sus destinatarios, los identifica claramente como docentes nacionales o docentes nacionalizados. Además, en otras partes del articulado se emplea el término “docentes” sin que esta designación implique que la ley esté dirigida específicamente al docente nacionalizado.

Veamos el artículo 15 de la Ley 91 de 1989:

“ARTÍCULO 15. A partir de la vigencia de la presente ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1° de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

1. *Los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.*

Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1° de enero de 1990, para efectos de las prestaciones económicas y sociales se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decretos números 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, o que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta ley.

2. *Pensiones: Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto número 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.*

Para los docentes vinculados a partir del 1° de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1° de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de ley, se reconocerá solo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional.” (Negrilla fuera del texto).

De conformidad con lo anterior, no es correcto afirmar que el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989 se aplique únicamente a docentes departamentales, regionales o municipales, ya que dicho artículo utiliza el término genérico “los docentes”, que incluye tanto a los docentes nacionalizados por la Ley 43 de 1975 como a los nacionales e incluso en algunos incisos se refiere a los “docentes nacionales”. Esta inclusión es evidente ya que la norma no establece distinciones, por lo tanto, no corresponde al intérprete hacer ninguna distinción.

La Ley 37 de 1933 no especificó que la posibilidad de completar “los años de servicio indicados por la ley, en instituciones de enseñanza secundaria” fuera exclusiva para las instituciones departamentales. Por lo tanto, podemos inferir que si el legislador no diferenció la aplicación de esta disposición únicamente en favor de los educadores de secundaria departamental, es porque también deseaba que se aplicara a los educadores nacionales. Si el legislador no hizo ninguna distinción a pesar de que podría haberlo hecho, entonces el intérprete del texto normativo no tiene autoridad para hacer distinciones no autorizadas, ya que esto implicaría asumir un papel legislativo que corresponde exclusivamente al órgano legislativo del poder público.

Por ende, la afirmación del honorable Consejo de Estado de que el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 se aplica únicamente al personal docente nacionalizado resulta ser incorrecta. En realidad, el Consejo de Estado está realizando una distinción donde la ley no la hace. Por consiguiente, con los argumentos presentados anteriormente, se demuestra que el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 no solo se dirige al personal docente nacionalizado, sino también al personal docente nacional, lo que implica que este último

también tiene derecho al reconocimiento y pago de la Pensión Gracia.

La Sentencia del Consejo de Estado con fecha del 26 de agosto de 1997, previamente criticada, ha generado una situación en la que algunos educadores nacionales ven desconocido su derecho pensional gracioso, mientras que a otros se les reconoce. Esto resulta en una clara violación del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución. Es evidente que, estando en circunstancias fácticas iguales, los educadores nacionales reciben tratamientos diferentes, lo que constituye una discriminación evidente para aquellos a quienes no se les concede la pensión. Esta situación requiere que el legislador intervenga para asegurar que el principio de igualdad no sea meramente formal, sino que se traduzca en una igualdad real, material y efectiva.

De otro lado la interpretación restrictiva efectuada por el Consejo de Estado, en la sentencia de fecha del 26 de agosto de 1997, respecto al artículo 15, numeral 2, literal A, de la Ley 91 de 1989, según la cual esta normativa solo está referida a los educadores nacionalizados, no se compagina con la interpretación por equidad que ordena el artículo 32 del Código Civil, máxime teniendo en cuenta, que el tratamiento diferenciador que hizo el Legislador al proferir la Ley 114 de 1913, (compensar a los maestros oficiales de primaria de los departamentos y municipios por sus bajos salarios ya no tenía razón de ser cuando se expidió la Ley 91 de 1989), pues los educadores de todos los órdenes pasaron a tener un mismo salario, desde cuando se expidió el Decreto Ley 2277 de 1979 (estatuto docente) que estableció un escalafón nacional para todos los educadores oficiales (artículo 1º, 3º, 8º y particularmente el artículo 36 literal B del decreto ley citado). Puede entonces decirse enfáticamente la interpretación restrictiva del Consejo de Estado, es violatoria del principio de igualdad en materia laboral según el cual a trabajos iguales, desempeñados en condiciones iguales, debe corresponder iguales salarios y prestaciones (artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo).

Si a partir de las normas últimamente citadas desapareció la diferencia salarial que justificaba un trato diferente en materia de Pensión Gracia para los educadores departamentales – municipales - nacionalizados, el principio de equidad indicaba que la Pensión Gracia también debía otorgarse a los educadores nacionales, pues estos ya no tenían mejores salarios que los territoriales y además los nacionales habían quedado con régimen prestacional inferior al de los territoriales (cesantías con retroactividad para los territoriales versus cesantías anualizadas para los nacionales).

Profundizando lo anterior, digamos que antes de las Leyes 43 de 1975 y 91 de 1989, donde existían educadores territoriales y nacionales, los primeros se regían en general en materia de prestaciones sociales (pensión y cesantías) por la Ley 6º de 1945 (pensión con 20 años de servicio y 50 años de edad)

y cesantía donde se liquidaba todo el tiempo servido con el salario del último año de servicio, mientras que los educadores nacionales, tenían pensión de jubilación con 20 años de servicio y 55 años de edad – hombres y 50 años de edad – mujeres, según lo normado en el Decreto Ley 3135 de 1968, artículo 27, modificado por el artículo 1º de la Ley 33 de 1985, y cesantía que se liquidaba año por año con el salario de cada año. (Ver Decreto número 3118 de 1968, artículo 27).

Es importante destacar que la interpretación de las normas se realiza de manera general a través de tres vías: la doctrinaria, la jurisprudencial y la legislativa, esta última conocida como interpretación por vía de autoridad legislativa o interpretación auténtica. En este sentido, el artículo 25 del Código Civil establece:

“Artículo 25: Interpretación por el legislador: la interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, solo corresponde al legislador”.

La sentencia emitida el 12 de junio de 1974 por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, del Honorable Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Doctor Gustavo Salazar, abordó el tema de la interpretación de la ley de la siguiente manera:

“Decir el sentido de la Ley sin que nadie pueda lícitamente apartarse de ese tenor, por ser la versión auténtica de sus alcances o de sus intenciones, solo puede corresponderle hacerlo a quien dictó la norma, o sea al legislador, pues solo él conoce de manera directa e inmediata cuáles fueron los móviles para expedirla, las situaciones que deseaba regular y la forma como quería que se desarrollaran las relaciones sociales, jurídicas o económicas que reglamentaba dentro de la comunidad de seres humanos cuyo régimen dictó ese legislador, ahora intérprete auténtico y fidedigno de sus propios preceptos. Las demás aproximaciones al sentido de una Ley con el fin de reglamentarla o de inspirar en ella alguna decisión judicial no buscan ni pueden buscar cosa distinta de su recto entendimiento encaminado a obtener “la cumplida ejecución” de ella dentro de la vida práctica o a lograr su aplicación correcta en el caso concreto sometido a la decisión judicial....

...pero en ningún evento un juez o un magistrado pueden pretender que su interpretación de la Ley en un fallo llegue a imponerse de manera general y obligatoria como único entendimiento ortodoxo y válido de esa Ley. Si el reglamento o la sentencia intentan dar el sentido único, general y auténtico de una norma, rebasan su ámbito propio e invaden, aún a pretexto de la colaboración armónica prevista por la Constitución, la órbita propia de una rama distinta del poder público, la legislativa, a quien le compete institucionalmente dar aquella interpretación (Subrayas fuera del texto).

De otro lado, en Sentencia C-877/00, proferida por la Corte Constitucional, expediente D-2756,

Actor: Alexánder López Quiróz, Magistrado
 Ponente: doctor Antonio Barrera Carbonell, de fecha doce (12) de julio de dos mil (2000), se indicó:

“2.1. Según lo establece el artículo 150 de la Constitución Política: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. (...)”. (Subraya fuera del texto).

La interpretación que allí se menciona es la denominada legal o auténtica o la también llamada de autoridad que se realiza por medio de una ley **para fijar el sentido y alcance de otra ley cuando el mismo resulta confuso o impreciso** y, por lo tanto, dificulta su aplicación. Corresponde ejercerla al Congreso de la República con fundamento en la cláusula general de competencia, según el canon constitucional mencionado, y jurisprudencialmente se le han fijado las siguientes características:

“En oportunidades el legislador en el marco de sus competencias legislativas, expide normas que, por su carácter posterior, se aplican de preferencia, modifican, derogan o interpretan normas anteriores. En este último trabajo legislativo se trata de fijar el contenido material de una ley que, a juicio del legislador, quedó oscura, o durante su vigencia ha sido objeto de interpretaciones que le confieren un contenido diverso, produciendo en oportunidades deterioro de la certeza jurídica y de la finalidad perseguida por aquel, entendido éste en sentido permanente, de suerte que en relación con los efectos jurídicos se estima que es uno mismo el titular que expidió la ley anterior y el que luego la interpreta. De este modo se respeta el sustrato de estabilidad propio de la soberanía que expresa el ejercicio de las funciones del órgano legislativo”.

“En líneas generales, adviértase que una ley interpretativa excluye uno o varios de los diversos sentidos posibles contenidos en otra disposición antecedente y de su misma jerarquía, pero ambas disposiciones conservan su propia existencia formal, sin perjuicio de una diferente redacción textual, más descriptiva en cuanto a sus contenidos materiales a fin de definir su alcance. **En efecto, la ley que interpreta a otra anterior es una orden necesariamente posterior, que está dirigida a todos los operadores del derecho y en especial a los jueces, para que apliquen en los casos concretos a resolver**, una lectura u opción interpretativa de un acto normativo de rango formal y material de ley, y para que esto suceda, no obstante el ejercicio de aproximación armónica entre los términos empleados en una y otra disposición, como lo ordena la ley posterior”.

“Ya esta Corte ha expuesto que una ley interpretativa solo puede tener ese carácter, quedando imposibilitada para agregar elementos nuevos a la normatividad correspondiente. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-270 del 13 de julio de 1993. M. P. doctor José Gregorio Hernández Galindo).”.[1].

A lo anterior agrega la Corte que la interpretación con autoridad está encuadrada dentro del ejercicio de la función legislativa del Congreso; de tal forma que los límites de ésta para efectos de fijar el sentido de la norma interpretada se someten a los parámetros constitucionales que condicionan dicha función, así como al contenido mismo de la ley que se interpreta, pues la actividad del mencionado órgano consiste en expedir disposiciones que tiendan a aclarar o determinar su exacto sentido y hacer posible su fácil y correcto entendimiento, con el efecto de la integración final de la ley interpretativa al contenido de la ley interpretada.”

En el libro Interpretación Judicial – Módulo de autoformación, de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, sobre la interpretación por el legislador se dijo:

“aceptar como única interpretación «auténtica» o «con autoridad» la que hace el mismo creador de las normas, es decir, el legislador, supone una particular idea de la concentración o distribución de las distintas competencias de ejercicio del poder político. Así, la posición de los jueces al interior de una estructura de los poderes públicos en donde el lugar central lo ocupa el legislador, en cuanto que él crea e interpreta las normas, no puede ser sino una posición secundaria de subordinación a lo ya establecido en la ley. Por ende, el que esta interpretación sea la «auténtica» no depende tanto de características propias de la naturaleza normativa del derecho, **sino de una decisión política en donde no basta con la separación de los poderes, sino se necesita además de la subordinación de ellos al órgano legislativo.**

Por otra parte, en Sentencia número C-270/93, proferida por la Corte Constitucional, Sala Plena, Ref.: Expediente O.P.-002, Magistrado Ponente: doctor José Gregorio Hernández Galindo, de fecha 13 de julio de mil novecientos noventa y tres (1993), se dijo:

“Es esta **-la legislativa, auténtica o por vía de autoridad-** una de las formas que admite la interpretación de las leyes. Tiene, al igual que las otras, el fin de establecer el alcance y el significado de las normas proferidas por el legislador, pero se diferencia de las vías judicial y doctrinaria por el sujeto que la efectúa -el propio legislador, quien no necesita motivarla dado que precisamente actúa como tal- **y por su carácter obligatorio y general, lo cual quiere decir que goza de la misma fuerza jurídica vinculante de la norma interpretada**, aunque su objeto no radica en establecer nuevos mandatos o prohibiciones, ni en introducir reformas o adiciones a lo dispuesto en aquella, **sino en precisar el sentido en que debe entenderse lo ya preceptuado.**”

Según la sentencia citada anteriormente, la interpretación legislativa, también conocida como interpretación auténtica o por vía de autoridad, es de carácter obligatorio. Esta sentencia establece que la interpretación legislativa realizada por el

propio legislador tiene la misma fuerza vinculante que la norma interpretada. En otras palabras, esta interpretación debe ser acatada por todos los órganos del Estado y los ciudadanos, prevaleciendo sobre cualquier otra interpretación judicial o doctrinaria. Aunque el legislador no está obligado a justificar esta interpretación, actúa en su calidad de tal al realizarla. Su objetivo principal es clarificar el sentido de las disposiciones legales existentes, sin modificar ni añadir nuevas normativas.

En resumen, este proyecto de ley propone que el Congreso de la República, en su función legislativa, realice una interpretación directa del artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989, siguiendo los preceptos establecidos en el artículo 25 del Código Civil. Esto implica reconocer que los periodos de servicio nacional son válidos para el cálculo de la Pensión Gracia, permitiendo así que los educadores nacionales puedan beneficiarse de esta pensión de acuerdo con las disposiciones de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989, incluso si su pensión ordinaria es financiada total o parcialmente por la Nación, como lo afirma el artículo 15, numeral 2 literal A de la Ley 91 de 1989.

IV. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE

• Sobre la labor docente y la Pensión de Gracia

Los maestros y maestras de Colombia a través de la historia han tenido un papel fundamental en la construcción del país y de la nación. Ellos han entregado su vida al servicio de la educación de niños, niñas y adolescentes en diversos territorios del país incluyendo lugares muy apartados de los centros urbanos. Es por esto que, este tipo de proyectos de ley, que reconoce ciertos derechos sociales, toman vital importancia.

En un país que ha tenido regiones afectadas por el conflicto armado y por una marcada desigualdad, los docentes siempre han promovido valores como la paz, la justicia y la solidaridad, contribuyendo a la reconciliación, al fortalecimiento del tejido social y con la educación en zonas rurales y de difícil acceso.

Muchos docentes han dedicado su vida a llevar educación a lugares remotos, enfrentando desafíos como la falta de infraestructura, recursos limitados, condiciones geográficas adversas, bajos salarios y precariedad laboral. Su dedicación ha permitido que miles de niños, niñas y adolescentes en estas regiones tengan acceso a oportunidades de aprendizaje, lo que ha sido clave para reducir brechas sociales y económicas.

Un elemento que no puede pasarse por alto es el rol de cuidado que han asumido los maestros, especialmente en contextos donde las condiciones de vida son precarias. Muchos docentes no solo se han encargado de enseñar, sino que también han brindado apoyo emocional, afectivo y, algunos casos, materiales a sus estudiantes.

En comunidades vulnerables, los maestros han sido figuras protectoras, ofreciendo un espacio

seguro donde los niños, niñas y adolescentes pueden sentirse valorados y acompañados. Este rol de cuidado ha sido fundamental para el desarrollo integral de los estudiantes, ya que no solo contribuye a su formación académica, sino también a su bienestar emocional y social.

Si bien el presente proyecto va dirigido a un grupo concreto de maestros y maestras que podrían exigir la Pensión Gracia, no podemos pasar por alto la importantísima labor que ellos desarrollaron educando y cuidando a miles de colombianos durante su vida laboral. La Pensión de Gracia representa entonces una justa prestación para quienes entregaron su vida a la docencia y sobre todo a quienes una interpretación judicial les quitó dicho derecho.

• Sobre la retroactividad y el impacto fiscal de la iniciativa

Si bien el numeral V de esta ponencia tiene una aproximación del impacto fiscal, que fue fruto de un estudio realizado por mi equipo de trabajo con organizaciones de maestros, y que contiene el universo de beneficiarios de la iniciativa y sus posibles costos, procederé a abordar el tema de la retroactividad y el impacto fiscal de la iniciativa.

Es de recordar que el Decreto número 3135 de 1968, en su artículo 41, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 41. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible”.

Sobre este hecho es importante resaltar que si la presente iniciativa es aprobada por el Congreso de la República, los maestros y maestras podrían realizar su proceso de reclamación de la Pensión de Gracia y, si cumplen con los requisitos de ley, acceder al derecho y a los pagos de las respectivas mesadas contadas tres años de forma retroactiva.

Para nadie es desconocido el estado actual de las finanzas del Estado colombiano. El mismo Ministro de Hacienda, Dr. Diego Guevara Castañeda, afirmó que en el año 2024 Colombia se enfrentó a uno de los choques de recaudo más grande de su historia debido a que se presentó una caída de los ingresos que corresponde a 18.6 billones de pesos frente al 2023. Todo esto llevó a que en la práctica se desfinanciara el Presupuesto General de la Nación.

Señala el Ministro que si bien en el año 2022 el PIB creció 7%, lo que trajo como consecuencia un recaudo histórico en 2023, la situación del 2024 fue muy distinta debido a que en el 2023 el crecimiento del PIB fue de 0.6%. A esto no se puede olvidar que la Corte Constitucional eliminó la deducibilidad sobre las regalías y que la ley de financiamiento no fue aprobada por el Congreso de la República.

En este complejo panorama, es importante que los honorables Representantes de la Comisión Séptima Constitucional valoren una propuesta para este proyecto de ley, que consiste en dejar sin efectos la regla contenida en el artículo 41 del

Decreto número 3135 de 1968 que se refiere a la prescripción y retroactividad en el pago de las mesadas pensionales.

La propuesta consiste en que los pagos de dichas mesadas, esto es las derivadas de la Pensión Gracia, únicamente se realicen a partir de la promulgación de la presente ley. En términos prácticos implica que, si un maestro o maestra, logra que le sea otorgado el beneficio de la Pensión Gracia recibirá los pagos a partir de la ejecutoria de la respectiva resolución o sentencia de acuerdo con su caso.

V. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, específicamente en su artículo 7°, señala que: “el impacto fiscal de cualquier proyecto de Ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, 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”.

Frente a este artículo, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007:

“36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la

carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.”

Además de esta sentencia, la Honorable Corte Constitucional, ha refrendado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el desarrollo de las iniciativas legislativas. Esto lo señala en la Sentencia C-490 de 2011, así:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de Ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.

Teniendo en cuenta lo anterior, y aunque el estudio del impacto fiscal, en relación con el trámite de un determinado proyecto de ley es de competencia del Ministerio de Hacienda, quien la tiene desde la presentación del proyecto, hasta el último debate, para efectos de que todos los Senadores y Representantes vayan teniendo una aproximación sobre este aspecto se ha hecho aquí un cálculo aproximado de los costos del proyecto.

Para ello, se levantó una base de datos de 3.755 profesoras y profesores nacionales ¹, con requisitos para ser beneficiarios de la pensión, es decir

¹ Base datos: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1BXVmTX06zVUVz1XlqXBxK-DjM9HFePDE/edit?gid=1390931254#gid=1390931254>

que tengan 50 años de edad, 20 años de servicio en docencia oficial de primaria y secundaria y que hayan ingresado al servicio antes del 31 de diciembre de 1980, dado que los que ingresaron a la docencia después de dicha fecha, ya no son beneficiarios de la pensión, por lo que el impacto en el presupuesto va desapareciendo paulatinamente hasta llegar a extinguirse, es decir, que al contrario de lo que ocurre en muchos temas pensionales, en lugar de aumentar el impacto fiscal, en este caso se va disminuyendo hasta desaparecer.

Con los datos de la base de datos, previa determinación del estatus de pensionado de cada educador, es decir, el momento en que cumplieron los dos requisitos de ley, se permitió entonces determinar individualmente el año en el cual el educador adquirió el estatus para la Pensión Gracia.

Tabla 1 Ejemplos de cálculo estatus pensionado

FECHA 20 AÑOS DE SERVICIO	FECHA 50 AÑOS EDAD	FECHA DE ESTATUS
13/03/1971	15/09/1980	15/09/1980
14/02/1977	08/11/1980	08/11/1980
01/08/1979	01/06/1984	01/06/1984
01/05/1979	27/11/1984	27/11/1984
20/05/1984	14/01/1985	14/01/1985

Fuente: 1 Construcción propia.

En la Tabla 1 se ejemplifica como en el primer caso el docente cumplió 20 años de servicio en marzo 13 de 1971, pero solo hasta que cumplió los 50 años en septiembre 15 de 1980 cumplió con los dos requisitos y alcanzó el estatus para adquirir la Pensión Gracia.

Para el cálculo de la Pensión Gracia se tuvieron en cuenta los siguientes factores salariales y el sueldo básico:

Tabla 2 Factores salariales tenidos en cuenta para el cálculo de la Pensión Gracia

FACTOR	EXPLICACIÓN
Sueldo Básico	Salario que devenga el docente de acuerdo con su ubicación en el escalafón nacional vigente durante su vida laboral. Es mensual.
Horas extras	Horas laboradas por encima de las asignadas acorde a la ley. Las devenga, si las tiene, 10 meses al año.
Prima de Navidad	Valor pagado en el mes de diciembre a los docentes. Es anual. Monto: Un mes de salario o proporcional, con base en el salario básico y demás beneficios que constituyen factor salarial.
Vacaciones	Se pagan en la época de receso escolar. Una vez al año.
Prima de vacaciones	Reconocida a partir del año 1996 (40% del básico en ese año) a partir de 1997 el 50% del básico. medio salario mensual o proporcional al tiempo laborado. Se abona en diciembre o julio, dependiendo de si se labora en Calendario A o B.

FACTOR	EXPLICACIÓN
Prima de Servicios	Reconocida a partir del año 2014 (7 días en ese año) y a partir de 2015 se reconocen 15 días. Es anual equivalente a quince días de remuneración, que debe ser pagada en los primeros quince días de julio de cada año. De acuerdo con el Decreto número 1545 de 2013, para acceder a la prima de servicios los docentes y los directivos docentes deben haber trabajado un año completo. Sino se paga proporcional al tiempo laborado.
Prima Alimentación	Diversos decretos a limitaron el valor de esta prima a lo largo de los años. Has volver poco significativa con el tiempo. De carácter mensual.
Prima de Población	Se paga de manera mensual y ha sido modificada por diferentes decretos también es poco representativa para los docentes del 2279 que son los de este censo.
Prima dedicación exclusiva	Se pagaba a los docentes del INEM se ha venido modificando con el tiempo y ha perdido su valor significativo. Es mensual.
Sobresueldo	Se paga a los directivos docentes. En general 20% del sueldo básico para coordinadores y el 30% para los rectores.

Fuente: Construcción propia.

Como se señaló en el acápite de consideraciones, la Pensión Gracia empezaría a operar desde la fecha de sanción y promulgación. Esto implicaría que la regla de prescripción de tres (3) años contenida en el Decreto Ley 3135 de 1968 no aplicaría y la Pensión Gracia únicamente se pagaría a partir de la sanción y promulgación del presente proyecto de ley.

Sobre esta premisa se procedió a estudiar cómo se incrementarían las pensiones anualmente, en virtud del artículo 14 de la Ley 100 de 1993 y para ello se acudió a información del Ministerio de Hacienda sección Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM). También se tuvo en cuenta la Vida Media Completa de la población que podría ser beneficiaria de la Pensión gracia. Con fundamento en dicha información, se determinó para los próximos años cómo las pensiones crecerían. Además, las tablas de mortalidad permiten medir las probabilidades de vida y de muerte de una población en función de la edad.

En Colombia, corresponde a la Superintendencia Financiera de Colombia fijar las tablas de mortalidad requeridas para cálculo de tarifas, reservas técnicas, elaboración de productos y cálculos actuariales aplicados en actividades relacionadas con seguros de vida y pensiones. La superintendencia carece de la competencia necesaria para certificar la vida probable de una persona, razón por la cual la colaboración en este caso se limita a enviar las mencionadas tablas para que se pueda determinar la “Esperanza de Vida” o tiempo de vida probable de una persona cuya edad oscile entre los 15 y los 110 años. (Colombia Ágil, 2020).

Los datos que se presentan a continuación, sobre vida media completa, están basados en la resolución

número del año emitida por la Superintendencia financiera de Colombia, la cual fue aplicada de manera individual a cada uno de los 3.755 docentes del Censo Pensión Gracia 2023 tomando como fecha de aplicación el 31 de agosto de 2025.

En la misma resolución se define *la Vida media Completa como los Años esperados de vida de una persona de edad x, antes de morir.*

Los docentes que tienen un EVC de 10 años o menos serían los siguientes a 31 de octubre de 2025 tal como se muestra en la siguiente tabla:

Cantidad de docentes con EVC de 10 años o menos a octubre 31 2025

SEXO	CANTIDAD EVC 10 AÑOS O MENOS	CANTIDAD EVC 10 AÑOS O MENOS (%)
HOMBRE	366	84,14%
MUJER	69	15,86%
Total, general	435	100,00%

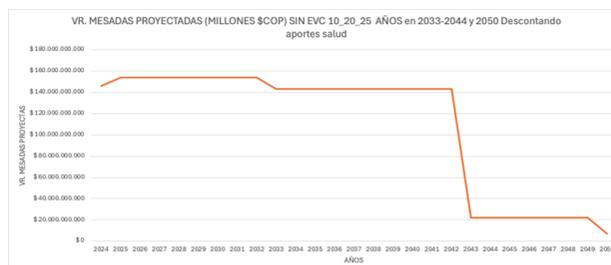
Con estos elementos, se realizó el cálculo de las mesadas en un horizonte de tiempo que va desde el año 2025 hasta el año 2050. Es importante anotar que el cálculo de las mesadas se hizo a pesos constantes; además, se restaron los valores de los docentes que tienen una Esperanza de Vida Completa (EVC) de 10 años o menos, los cuales tendrán un costo de \$12.434.531.934 después de las deducciones a salud, en la proyección para el año 2033.

Luego descontamos los docentes que tienen un EVC de entre 10 y 20 años, los cuales representan un valor de \$137.891.419.547 después de las deducciones a salud, en la proyección del año 2044. Luego descontamos los docentes que tienen un EVC de más de 20 años, los cuales representan un valor de \$16.548.964.637 después de las deducciones en salud para el año 2050. El resultado se muestra en la siguiente tabla:

Proyección mesadas a 27 IMPACTO FISCAL

AÑO	VR. MESADAS PROYECTADAS	VR. MESADAS PROYECTADAS (MILLONES \$COP) SIN EVC 10,10-20 y más de 20 en 2033, 2044 y 2050 Descontando aportes salud	Nro. DE AÑO
2025	\$174.922.349.946	\$153.931.667.952	1
2026	\$174.922.349.946	\$153.931.667.952	2
2027	\$174.922.349.946	\$153.931.667.952	3
2028	\$174.922.349.946	\$153.931.667.952	4
2029	\$174.922.349.946	\$153.931.667.952	5
2030	\$174.922.349.946	\$153.931.667.952	6
2031	\$174.922.349.946	\$153.931.667.952	7
2032	\$174.922.349.946	\$153.931.667.952	8
2033	\$162.487.818.012	\$142.989.279.850	9
2034	\$162.487.818.012	\$142.989.279.850	10
2035	\$162.487.818.012	\$142.989.279.850	11
2036	\$162.487.818.012	\$142.989.279.850	12
2037	\$162.487.818.012	\$142.989.279.850	13
2038	\$162.487.818.012	\$142.989.279.850	14
2039	\$162.487.818.012	\$142.989.279.850	15
2040	\$162.487.818.012	\$142.989.279.850	16
2041	\$162.487.818.012	\$142.989.279.850	17
2042	\$162.487.818.012	\$142.989.279.850	18
2043	\$24.596.398.465	\$21.644.830.649	19
2044	\$24.596.398.465	\$21.644.830.649	20
2045	\$24.596.398.465	\$21.644.830.649	21
2046	\$24.596.398.465	\$21.644.830.649	22
2047	\$24.596.398.465	\$21.644.830.649	23
2048	\$24.596.398.465	\$21.644.830.649	24
2049	\$24.596.398.465	\$21.644.830.649	25
2050	\$8.047.433.828	\$7.081.741.768	26

Sobre esta tabla podemos deducir que el valor de las mesadas en el año 2033 tendrá una caída, pero la baja más brusca se tendrá a partir del año 2044 y se luego se observa una tendencia a cero a partir del año 2050, así:



Con estos cálculos se muestran dos elementos para tener en cuenta en lo relacionado con el impacto fiscal de la iniciativa: i) el proyecto de ley no genera un impacto fiscal significativo, pues los valores de las mesadas que deberían entregarse no supera en ningún caso los 200 mil millones anuales; ii) dado que la Pensión Gracia la recibirán personas de la tercera edad cuya expectativa de vida es corta, de acuerdo con lo expuesto, las obligaciones a cargo de la nación se irán extinguiendo de forma progresiva.

VI. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 define el conflicto de interés como una situación donde la discusión o votación de un Proyecto de Ley, acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. En tal sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que tal conflicto de interés se configura cuando se observa: “a) la existencia de un interés particular –de cualquier orden, incluso moral- del congresista en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso; b) que efectivamente participe en la deliberación o decisión de ese tema en específico; c) que ese interés sea directo, no eventual o hipotético; d) que además el interés sea actual, y a) que el beneficio recibido no sea general sino particular”².

En línea con lo anterior, el literal c) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 establece que no hay conflicto

de interés: “Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de Ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando se mantenga la normatividad vigente”.

Asimismo, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista, por lo que, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, los congresistas deberían declararse impedidos en todo momento³. De esta manera, si se analiza esta situación a la luz de este Proyecto de ley, esta iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que versa sobre derechos pensionales de maestros y maestras.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 286 *ibidem*: “Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 2 de diciembre de 2021. CP. Roberto Augusto Serrato Valdés. Exp. 73001-23-33-000-2021-00220-01(PI).

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8 de septiembre de 2021, C.P. Guillermo Sánchez Luque. Exp. 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI).

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

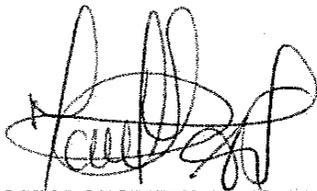
TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE	TEXTO PROPUESTO PARA DEBATE EN LA PLENARIA EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS
“POR MEDIO DE LA CUAL SE INTERPRETA POR VÍA DE AUTORIDAD LEGISLATIVA EL ARTÍCULO 15, NUMERAL 2 LITERAL a) DE LA LEY 91 DE 1989 – PENSIÓN GRACIA”.	“POR MEDIO DE LA CUAL SE INTERPRETA POR VÍA DE AUTORIDAD LEGISLATIVA EL ARTÍCULO 15, NUMERAL 2 LITERAL a) DE LA LEY 91 DE 1989 – PENSIÓN GRACIA”.	Igual al texto original.
Artículo 1º. Interpretación legal del literal a), del numeral 2, del artículo 15, de la Ley 91 de 1989. Conforme a esta norma los educadores que acrediten tiempos de servicio en educación primaria, en normales, en secundaria o en inspectoría o supervisión educativa en planteles del orden nacional, también serán beneficiarios de la Pensión Gracia aunque su pensión ordinaria esté a cargo total o parcial de la nación, siempre y cuando hayan sido vinculados antes del 31 de diciembre de 1980.	Artículo 1º. Interpretación legal del literal a), del numeral 2, del artículo 15, de la Ley 91 de 1989. Conforme a esta norma los educadores que acrediten tiempos de servicio en educación primaria, en normales, en secundaria o en inspectoría o supervisión educativa en planteles del orden nacional, también serán beneficiarios de la Pensión Gracia aunque su pensión ordinaria esté a cargo total o parcial de la nación, siempre y cuando hayan sido vinculados antes del 31 de diciembre de 1980	Igual al texto original.

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE	TEXTO PROPUESTO PARA DEBATE EN LA PLENARIA EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>Parágrafo 1°. Para los efectos de esta ley no se aplicará el artículo 14 del Código Civil.</p> <p>Parágrafo 2°. Los pagos de las mesadas pensionales derivadas del presente artículo no surtirán efectos retroactivos y por lo tanto no se aplicarán las reglas contenidas en el artículo 41 del Decreto Ley 3135 de 1968. Los mencionados pagos se realizarán únicamente a partir de la promulgación de la presente ley.</p>	<p>Parágrafo 1°. Para los efectos de esta ley no se aplicará el artículo 14 del Código Civil.</p> <p>Parágrafo 2°. Los pagos de las mesadas pensionales derivadas del presente artículo no surtirán efectos retroactivos y por lo tanto no se aplicarán las reglas contenidas en el artículo 41 del Decreto Ley 3135 de 1968. Los mencionados pagos se realizarán únicamente a partir de la promulgación de la presente ley.</p>	
<p>Artículo 2°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>	Igual al texto original.

VIII. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992 presento ponencia positiva y en consecuencia solicito a la plenaria de la Honorable Cámara de Representantes **dar segundo debate al Proyecto de Ley número 454 de 2024 Cámara, por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2 literal a) de la Ley 91 de 1989 - Pensión Gracia**, conforme al texto propuesto.

Cordialmente,



MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO
Representante a la Cámara

IX. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 454 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2 literal a) de la Ley 91 de 1989 - Pensión Gracia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

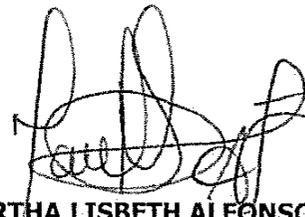
Artículo 1°. *Interpretación legal del literal a), del numeral 2, del artículo 15, de la Ley 91 de 1989.* Conforme a esta norma los educadores que acrediten tiempos de servicio en educación primaria, en normales, en secundaria o en inspectoría o supervisión educativa en planteles del orden nacional, también serán beneficiarios de la Pensión Gracia aunque su pensión ordinaria esté a cargo total o parcial de la nación, siempre y cuando hayan sido vinculados antes del 31 de diciembre de 1980.

Parágrafo 1°. Para los efectos de esta ley no se aplicará el artículo 14 del Código Civil.

Parágrafo 2°. Los pagos de las mesadas pensionales derivadas del presente artículo no surtirán efectos retroactivos y por lo tanto no se aplicarán las reglas contenidas en el artículo 41 del Decreto Ley 3135 de 1968. Los mencionados pagos se realizarán únicamente a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,



MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO
Representante a la Cámara

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 454 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2 literal a) de la Ley 91 de 1989 - Pensión Gracia.

(Aprobado en la sesión presencial del 29 de abril de 2025, Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, Acta número 27)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

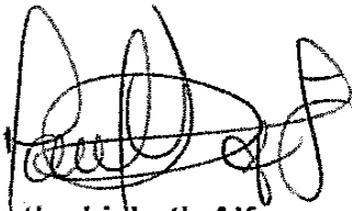
Artículo 1°. *Interpretación legal del literal a), del numeral 2, del artículo 15, de la Ley 91 de 1989.* Conforme a esta norma los educadores que acrediten tiempos de servicio en educación primaria, en normales, en secundaria o en inspectoría o supervisión educativa en planteles del orden

nacional, también serán beneficiarios de la Pensión Gracia aunque su pensión ordinaria esté a cargo total o parcial de la nación, siempre y cuando hayan sido vinculados antes del 31 de diciembre de 1980.

Parágrafo 1º. Para los efectos de esta ley no se aplicará el artículo 14 del Código Civil.

Parágrafo 2º. Los pagos de las mesadas pensionales derivadas del presente artículo no surtirán efectos retroactivos y por lo tanto no se aplicarán las reglas contenidas en el artículo 41 del Decreto Ley 3135 de 1968. Los mencionados pagos se realizarán únicamente a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 2º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.



Martha Lisbeth Alfonso Jurado
Representante a la Cámara

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 474 DE 2024 CÁMARA - 168
DE 2023 SENADO**

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

Bogotá, D. C., mayo de 2025

Representante a la Cámara

GERARDO YEPES

PRESIDENTE

Comisión Séptima Constitucional Permanente

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Bogotá, D. C.

Referencia: Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 474 de 2024 Cámara – 168 de 2023 Senado.

Respetado Presidente,

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención, nos permitimos **presentar informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 474 de 2024 Cámara - 168 de 2023 Senado, por medio de la cual se crean medidas de Política Pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones**, para lo cual fuimos designados por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes; ponencia que se sustenta en los siguientes términos:

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional.

Autores: Senador *Jorge Enrique Benedetti Martelo* y los honorables Representantes *Jaime Rodríguez Contreras, Lina María Garrido Martín, Jairo Humberto Cristo Correa, Sandra Milena Ramírez Caviedes, John Édgar Pérez Rojas.*

El presente proyecto de ley que se pone en consideración de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fue radicado el día 3 de octubre de 2023 ante la Secretaría General del Senado y fue aprobado en la Comisión Séptima de Senado el 30 de abril de 2024 y en la Plenaria del Senado de la República el 11 de diciembre de 2024.

Mediante oficio CSCP.3.7-023-2025 del 19 de febrero del año en curso y conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, fueron designados ponentes a los Representantes a la Cámara: Hugo Alfonso Archila Suárez -Coordinador-, Jorge Alexander Quevedo, y Camilo Esteban Ávila como ponentes para primer debate. Asimismo, mediante oficio CSCP.3.7-042-2025 de 26 de febrero de 2025, se adiciona como ponente a la Representante de la Cámara Betsy Judith Pérez Arango.

El Proyecto de ley, fue aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara el 29 de abril de 2025 y mediante Oficio CSCP 3.7-162-25 de 29 de abril de 2025 y conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, fueron designados ponentes para segundo debate a los Representantes a la Cámara: Hugo Alfonso Archila Suárez -coordinador-, Jorge Alexander Quevedo, Camilo Esteban Ávila y Betsy Judith Pérez Arango.

OBJETO

La presente iniciativa legislativa que se pone a consideración, tiene por objeto, aportar en la lucha contra el hambre, la desnutrición y la inseguridad alimentaria en Colombia, a través de la implementación de una política pública para el fortalecimiento del sistema de donación de alimentos para evitar los desperdicios y la unificación de recursos dirigidos a la seguridad alimentaria a través de la creación de un fondo único para lograr la consecución y la garantía del derecho a la alimentación en el país.

CONTENIDO

El Proyecto de Ley consta de 16 artículos y su contenido abarca diversos aspectos:

- Artículo 1º. Establece el objeto de la ley. Crear políticas públicas para combatir el hambre e inseguridad alimentaria y establecer medidas complementarias a la Ley 1990 de 2019 para fomentar la donación de alimentos en Colombia.
- Artículo 2º. Crea el fondo para la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y el desperdicio de alimentos, con el objetivo de ejecutar

políticas contra el hambre, inseguridad alimentaria y desperdicio de alimentos.

- Artículo 3°. Hace referencia a la dirección y administración del fondo. Determina la composición de la junta directiva del fondo.

- Artículo 4°. Establece las funciones de la junta directiva del fondo:

- Formular y aprobar reglamentos, definir criterios para la selección de proyectos y revisar la rendición de cuentas.

- Contratar una fiduciaria y seleccionar al Director Ejecutivo del Fondo.

- Artículo 5°. Hace referencia al régimen de contratación, la cual se hará bajo el régimen de derecho público, con excepciones para situaciones urgentes. Asimismo, establece la posibilidad de contratar con entidades sin ánimo de lucro.

- Artículo 6°. Determina la duración del Fondo, el cual tendrá una vigencia de 10 años, con evaluaciones cada 3 años. Establece prórrogas o liquidación dependiendo de la evaluación.

- Artículo 7°. Hace referencia a los recursos del fondo. Establece que el Financiamiento se hará mediante recursos del presupuesto nacional, aportes territoriales, donaciones, cooperación internacional, multas, y rendimiento del patrimonio.

- Artículo 8°. Este artículo trata sobre la unificación de los lineamientos para la donación de alimentos. Consagra que el Gobierno nacional deberá expedir un decreto para reglamentar la donación de alimentos aptos para consumo humano.

- Artículo 9°. Las entidades públicas y organizaciones sin ánimo de lucro deberán realizar campañas para promover la donación de alimentos no comercializados.

- Artículo 10: Modifica el artículo 17 de la Ley 1990 de 2019 que hace referencia al régimen sancionatorio sobre el desperdicio de alimentos. Se establece un régimen sancionatorio para las personas jurídicas que no cumplan con las disposiciones sobre desperdicio de alimentos, con sanciones que van desde 1 hasta 40 salarios mínimos. Se dispone una exención para microempresas y entidades sin ánimo de lucro, aplicando medidas pedagógicas.

- Artículo 11: Este artículo hace referencia a la actualización de la Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. La política pública será actualizada cada 5 años o cuando sea necesario debido al contexto social.

- Artículo 12: Establece la actualización de la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (Ensin). Cada 5 años y debe ser considerada en la actualización de políticas sobre hambre y desnutrición.

- Artículo 13: La Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación rendirá informes anuales sobre la implementación de la política pública y la encuesta nutricional.

- Artículo 14: Trata sobre la promoción de la seguridad alimentaria y prevención del desperdicio de alimentos. Crea el programa “Ruta de Donación de Alimentos” para promover la donación y prevenir el desperdicio. Asimismo, crea el Sello Alimentarte para distinguir a productores responsables en la lucha contra el desperdicio.

- Artículo 15: Consagra la priorización de beneficiarios del fondo. Establece la prioridad a comunidades con altos índices de pobreza extrema e inseguridad alimentaria.

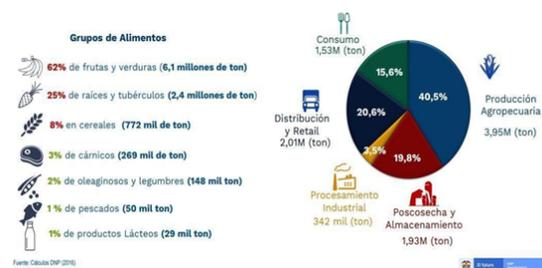
- Artículo 16: Establece la Vigencia y las derogatorias.

JUSTIFICACIÓN

El Proyecto de Ley que se pone a consideración se justifica, en los siguientes argumentos:

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

Colombia, por sus particularidades demográficas, sociales, económicas y culturales, es uno de los países más afectados por la inseguridad alimentaria, algo irracional si se tiene en cuenta la diversidad y capacidad agronómica del país. Según el más reciente informe del Programa Mundial de Alimentos de la ONU, el 30% de la población colombiana se encuentra en una situación de inseguridad alimentaria moderada y severa e irónicamente, el país desperdicia 9,76 millones de toneladas de comida al año, distribuidas de la siguiente manera:



*Imagen tomada de la página web del departamento Nacional de Planeación.

Teniendo en cuenta esta problemática, el Estado, a través de sus distintas ramas, ha implementado decisiones judiciales, políticas públicas, leyes y todo tipo de normas pensando en garantizar la seguridad alimentaria del país y disminuir el porcentaje de pérdida y desperdicio de alimentos. Ejemplo de ello fue la expedición de la Ley 1990 de 2019, por medio de la cual se creó la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos. Esta ley establece las acciones para reducir la pérdida y desperdicio de alimentos, ordena la creación de la política contra la pérdida y desperdicio de alimentos en cabeza de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan), ahora convertida en la Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación

(Cidha), establece cuáles son las personas naturales y jurídicas que deben implementar medidas para prevenir la pérdida y desperdicio, los beneficiarios de la donación de alimentos y la posibilidad de beneficiar y/o sancionar a los obligados a donar alimentos.

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

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

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

- **Fondo para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria:**

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

Dicha instancia fue pensada con el ánimo de unificar y coordinar el trabajo dirigido a la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria, razón por la cual, está integrada por el Presidente o su delegado, Ministros de Agricultura, Salud, Comercio, Educación, Ambiente, Vivienda y Directores del departamento Nacional de Planeación, departamento Administrativo de la Presidencia, departamento Administrativo para la Prosperidad

Social y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Sin embargo, ni la Cisan (ahora Cidha), ni ninguna de las entidades nombradas, tienen facultad alguna para concertar la destinación presupuestal de los programas de seguridad alimentaria y nutricional que existen.

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

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

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

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

- **Medidas sobre donación de alimentos**

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

población beneficiada por la donación, junto con el procedimiento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A lo que la entidad respondió:

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

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

1. No se sanciona a personas naturales por la complejidad de hacerlo y para evitar perjudicar a la población rural y campesina.

- La competencia se radica en cabeza de las alcaldías como lo solicitó la SIC en su concepto.

- Se privilegia el cumplimiento de la norma en lugar de la aplicación de la sanción a través del requerimiento previo al inicio del proceso administrativo sancionatorio.

- Las sanciones de multa solo aplican para las empresas que estén legalmente clasificadas como pequeñas, medianas y grandes tomando como referencia los valores del sector comercio (por ser el tope más alto, lo que permite que más empresas sean clasificadas como microempresas y no sean objeto de sanción). Lo anterior implica que solo se sancionarán las personas jurídicas cuyas ventas superen los 2.229.451.131 de pesos (valores 2025), conforme al Decreto número 957 de 2019 expedido por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

- Se disminuye el monto de las multas.

- Se establece explícitamente que las multas no se aplicarán a las personas jurídicas que sean microempresas o no tengan ánimo de lucro.

También se propone que cuando el incumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 8° y 10 de la Ley 1990 de 2019, o la norma que los modifique, sea imputable a una entidad pública, se compulsarán copias a la Procuraduría General de la Nación para que investigue la posible comisión de faltas disciplinarias.

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

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

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

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

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

CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la era de la globalización y la situación actual del cambio climático ha transformado la forma en la que se producen, comercializan, y consumen todo tipo de alimentos, situación que aumenta notablemente la inseguridad alimentaria.

Dicho término se define como aquella situación en la que una persona *“carece de acceso regular a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para un crecimiento y desarrollo normales y para llevar una vida activa y saludable”*. Asimismo, la inseguridad alimentaria se puede experimentar en diferentes niveles, sin embargo, quienes la padecen se enfrentan a un acceso incierto a los alimentos, obligándolos a sacrificar otras necesidades básicas para poder comer.

El informe del estado mundial de la agricultura y la alimentación (FAO, 2019) demuestra que el 14% de la producción alimentaria mundial se pierde después de recolectarse y antes de llegar a las tiendas, al mismo tiempo el 17 % de los alimentos acaba siendo desperdiciado por los consumidores, y se estima que los alimentos que se pierden y desperdician podría alimentar a 1.260 millones de personas. Estas cifras representan todo un reto en torno a los modelos de reducción de pérdida y desperdicio de alimentos tanto a nivel nacional, como internacional.

En Colombia, la crisis del hambre sigue siendo una amenaza significativa para la población, provocada por diversos factores como los fenómenos climáticos y la pobreza, siendo la niñez la población más vulnerable. A pesar de ser un país de ingresos medios con *“una alta capacidad gubernamental para apoyar a la población”* y pese a que se mantienen como prioridad acciones para contrarrestar el conflicto, la migración y el cambio climático en todos los gobiernos, el 30% de la población colombiana (15,5 millones de personas aprox.) sufren de inseguridad alimentaria moderada y severa, 539.000 personas enfrentaron restricciones en el acceso a los servicios básicos, mientras que el 62% (2.9 millones de personas) de

la población migrante se enfrentó a niveles graves de inseguridad alimentaria. Según el informe de la Red Global contra las Crisis Alimentarias (GNAFC) (2024) por primera vez, Colombia se convirtió en uno de los nueve países con los más altos niveles de inseguridad alimentaria, situación que expone la estrecha relación entre el nivel de gastos del hogar y la seguridad alimentaria, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 1. DISTRIBUCIÓN DE GASTOS POR NIVELES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Nivel de seguridad alimentaria	Inseguridad alimentaria severa	Inseguridad alimentaria moderada	Seguridad alimentaria marginal	Seguridad alimentaria
% de hogares en cada nivel	3%	22%	51%	24%
Mediana de gastos per cápita por mes	COP 179.000 USD 45	COP 267.274 USD 68	COP 529.111 USD 134	COP 958.750 USD 243
Mediana de gastos por hogar por mes	COP 688.667 USD 177	COP 1'060.000 USD 280	COP 1'718.333 USD 455	COP 2'752.500 USD 729

*Imagen tomada de la Evaluación de seguridad alimentaria para población colombiana.

De lo anterior se deduce que, la capacidad de gasto de quienes se encuentran en la inseguridad alimentaria severa, es cinco veces inferior a quienes se encuentran en la seguridad alimentaria.

En este sentido, lograr consagrar el derecho humano a la alimentación adecuada es una necesidad en Colombia, con base en las desigualdades que se logran evidenciar, por lo que la presente iniciativa constituye un ejercicio concreto que reconoce la interdependencia entre los actores y el tejido social, ambiental, y económico existente, reduciendo las brechas de desigualdad a partir de una respuesta actual y efectiva.

En esa misma línea, consideramos que el presente proyecto es pertinente y necesario para contribuir a la garantía del derecho fundamental a la alimentación adecuada, así como al derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre y las distintas formas de malnutrición, garantías recientemente incorporadas a nuestra Carta Política mediante el Acto Legislativo 01 de 2025. Precisamente, medidas como el Fondo para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria, el robustecimiento de las sanciones por desperdicio de alimentos y el fortalecimiento de la actualización de las políticas públicas y encuestas sobre el particular contribuyen para que los derechos antes señalados sean garantizados de manera progresiva por el Estado colombiano.

En todo caso, advertimos que el presente proyecto de ley no corresponde a la iniciativa estatutaria a la que se refiere el parágrafo transitorio del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2025, proyecto del que el Congreso de la República habrá de ocuparse cuando el Gobierno nacional lo someta a consideración.

MARCO JURÍDICO

I. Marco Constitucional

Bloque de Constitucionalidad:

- **Declaración Universal de los Derechos Humanos:** artículo 25 *“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”.

- **Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales:** Artículo 11 “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”, por lo cual exhorta a los Estados firmantes a adoptar medidas para “Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos” y “Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades”.

Constitución Política de Colombia:

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

- **Artículo 65.** El Estado garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada, de manera progresiva, con un enfoque intercultural y territorial, y a estar protegido contra el hambre y las distintas formas de malnutrición. 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 a 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, forestales y campesinas, 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 y disponibilidad, así como proteger y salvaguardar la biodiversidad y los medios e insumos de la actividad.

Parágrafo transitorio. Dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación del presente Acto Legislativo, el Gobierno nacional presentará ante el Congreso de la República para su trámite un proyecto de ley estatutaria que desarrolle y regamente lo dispuesto en este artículo.”.

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

...

Interpretar, reformar y derogar las leyes.

II. Marco Legal

Leyes:

- **Ley 5ª de 1992.** Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

Artículo 6º. “Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple: (...)

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

- **Ley 1355 de 2009.** Define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención.

- **Ley 1990 de 2019.** Crea una política pública para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos.

- **Ley 2294 de 2023.** Adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

- Artículo 213. Modifica la conformación de la Cisan.

- Artículo 67. Crea la Transferencia.

- Artículo 215 y. 216, Crea el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y el Sistema de Monitoreo y Seguimiento para la Superación de la Malnutrición.

Decretos:

- **Decreto número 2055 de 2009.** Crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, (Cisan).

- **Decreto número 684 de 2024.** Reglamenta el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SNGPDA), el Programa Hambre Cero, el Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo para la Superación del Hambre y la Malnutrición (SNSMSHM) y el Observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición (ODAN) y se transforma la Comisión intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan).

- **Decreto número 375 de 2022.** Adiciona la Parte 22 al Libro 2 del Decreto número 1071 de 2015 -Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la disminución de las pérdidas y los desperdicios de alimentos-.

CONCEPTOS

I. Concepto de Ministerio de Agricultura

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, considera fundamental desarrollar el Derecho Humano a la Alimentación como una garantía para la dignidad y bienestar de las personas. Para lograrlo, ha implementado programas y políticas en el sector agrícola para combatir el hambre y promover la soberanía alimentaria en Colombia.

Estas acciones están alineadas con compromisos establecidos en diversos instrumentos normativos, como el CONPES 113 de 2008, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN 2012-2019), el Acuerdo Final de Paz, y la Ley 2294 de 2023.

El Acto Legislativo 01 de 2025 refuerza la obligación del Estado de garantizar el derecho a la alimentación adecuada, estableciendo un marco legal que impulsa los esfuerzos para erradicar el hambre y la malnutrición en todo el país.

Además, el Gobierno de Colombia, a través del Ministerio, busca promover la seguridad alimentaria en la región suramericana y caribeña, destacándose por asumir la Presidencia Pro Tempore del Plan San Celac 2025. Este plan establece tres estrategias clave para acabar con el hambre, con un enfoque en el desarrollo sostenible y en cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2: erradicar el hambre para 2030.

En relación con el texto aprobado en segundo debate de esta iniciativa legislativa, el Ministerio en primer lugar, considera pertinente los cambios realizados al proyecto por la Plenaria del Senado de la República. En particular, destaca que se incorporaron algunos ajustes propuestos por este ministerio en el concepto previo a este proyecto de ley, como la inclusión de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el texto y la vinculación de la iniciativa con las disposiciones establecidas en la Ley 1990 de 2019 y las normativas que la desarrollan. Como lo mencionó el Ministerio en el concepto anterior, los ajustes realizados son indispensables dentro de las políticas actuales orientadas a garantizar el derecho humano a la alimentación.

Finalmente, el Ministerio sugiere incluir en el texto una referencia al Acto Legislativo 01 de 2025, el cual modificó el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia. Aunque la iniciativa en revisión no corresponde al proyecto de ley estatutaria mencionado en el parágrafo transitorio del Acto Legislativo 01 de 2025, sí establece medidas que desarrollan el derecho humano a la alimentación adecuada introducido por dicha reforma constitucional. Por esta razón, se considera relevante vincular la iniciativa a las recientes modificaciones constitucionales.

Concluye el Ministerio que el proyecto de ley crea medidas adecuadas para la lucha contra el hambre y la garantía del derecho humano a la alimentación.

II Concepto Prosperidad Social

Prosperidad Social considera que el proyecto de ley es pertinente y adecuado en términos operativos, dado su alineamiento con los objetivos que propone. Asimismo, se considera compatible con la Constitución y en concordancia con otros marcos normativos existentes.

Como sugerencias de mejora, se propone la creación de una estructura administrativa que respalde las funciones de la junta directiva y permita la

implementación efectiva de sus decisiones. También se recomienda incluir al Ministerio de la Igualdad en la composición de la junta directiva, aclarar la naturaleza del fondo y verificar la viabilidad jurídica del proceso de liquidación propuesto.

Adicionalmente, se sugiere considerar las observaciones sobre el impacto fiscal y la viabilidad presupuestaria que emita el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como tener en cuenta las competencias del Congreso de la República para modificar la estructura de las entidades o los organismos administrativos nacionales.

ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, establece que en todo proyecto de ley que se ordene gastos debe existir en la exposición de motivos el respectivo análisis del impacto fiscal de la iniciativa.

Sobre el particular, es preciso advertir que la presente iniciativa legislativa, no ordena gastos a la Rama Ejecutiva y tampoco consagra nuevos beneficios tributarios; de modo que no hay lugar a realizar análisis de impacto fiscal. De cualquier modo, de llegarse a concluir que, si debe adelantarse dicho estudio, el mismo puede adelantarse durante el trámite legislativo de la iniciativa, y el concepto del Ministerio de Hacienda puede allegarse en cualquier momento del procedimiento legislativo.

Resulta importante señalar, que los conceptos que eventualmente emitan las entidades de la Rama Ejecutiva no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. De ahí que de una eventual...

CONFLICTO DE INTERÉS

En cumplimiento de la Ley 2013 de 2019, y en calidad de ponentes del presente proyecto de ley, nos permitimos manifestar que esta iniciativa no genera conflictos de interés a los congresistas que participen en su discusión y votación, por ser de interés general, común a todos en igualdad de condiciones, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado; es decir, no se materializa una situación concreta que resulte en un beneficio particular. Tampoco hay un beneficio actual que se configure en circunstancias presentes. Y mucho menos existe un beneficio directo que se pueda producir de forma específica respecto de los congresistas, de sus cónyuges, compañeros o compañeras permanentes, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sobre el particular, para el Consejo de Estado:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue

conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Pese a las anteriores aclaraciones, se recalca que los conflictos de interés son personales y le

corresponde a cada congresista evaluarlos, lo que significa que, si algún congresista considera estar inmerso en una causal por la cual deba declararse impedido, está en todo su derecho de ponerla a consideración.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Frente al texto radicado por los autores del proyecto de ley, el suscrito ponente se permite proponer que se apruebe el articulado con las modificaciones del presente acápite:

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	OBSERVACIONES
<p>Artículo 8º. Unificación de los lineamientos para donación de alimentos. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Gobierno nacional, en cabeza del departamento Nacional de Planeación, el departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), expedirán un decreto reglamentario para fijar los lineamientos para los procesos de donación de alimentos aptos para el consumo humano. Y que serán desarrollados conjuntamente por cada una de estas entidades. En el marco de estos lineamientos se definirán los criterios de selección de la población beneficiada (donatarios), de la entidad receptora de los alimentos y los procedimientos para la donación, teniendo en cuenta las medidas establecidas en el Capítulo III de la Ley 1990 de 2019 por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos.</p>	<p>Artículo 8º. Unificación de los <u>procedimientos</u> para donación de alimentos. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Gobierno Nacional, en cabeza del departamento Nacional de Planeación, el departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, <u>el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), todos ellos integrantes de la política pública para la prevención del desperdicio y la pérdida de alimentos contenida en la Ley 1990 de 2019</u>, expedirán un decreto reglamentario para fijar los <u>procedimientos que deberán observar las entidades públicas del nivel nacional y territorial para la</u> los procesos de donación de alimentos aptos para el consumo humano, y que serán desarrollados conjuntamente por cada una de estas entidades.</p> <p><u>Estos procedimientos reglamentarán la donación, incluyendo a entidades sin ánimo de lucro, de alimentos aptos para el consumo humano aprehendidos, decomisados, incautados o abandonados a favor de la Nación, dispuestos en aplicación de las competencias contempladas por la Ley 1762 de 2015, por la Ley 1333 de 2013, el Decreto número 1165 de 2019, el Decreto número 780 de 2016 y las disposiciones que les modifican; así como aquellos no entregados en la ejecución de programas sociales. Igualmente se</u> definirán los criterios de selección de la población beneficiada (donatarios) y de la entidad receptora de los alimentos, y los procedimientos para la donación, teniendo en cuenta <u>atendiendo</u> las medidas establecidas en el Capítulo III de la Ley 1990 de 2019, por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos.</p>	<p>Se realizan ajustes de forma. Se incluyen al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) como integrantes de la política pública para la prevención del desperdicio y pérdida de alimentos, de conformidad con lo establecido en la Ley 1990 de 2019.</p> <p>Asimismo, se precisa que la reglamentación fijará los procedimientos para la donación de alimentos que deberán observar las entidades públicas de nivel nacional y territorial.</p> <p>Finalmente, se adiciona un inciso en el que se establece que la reglamentación definirá los procedimientos de la donación de alimentos para el consumo humano aprehendidos, decomisados, incautados o abandonados a favor de la Nación, así como aquellos no entregados en la ejecución de programas sociales.</p>

PROPOSICIÓN

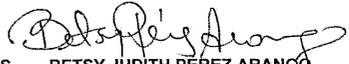
Con fundamento en las anteriores consideraciones, nos permitimos presentar ponencia positiva con las modificaciones propuestas y de manera respetuosa proponemos a los Honorables Representantes de la Cámara, **aprobar en segundo debate el Proyecto de Ley número 474 de 2024 Cámara, 168 de 2023 Senado, por medio de la cual se crean medidas de Política Pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones, conforme al texto propuesto.**

Cordialmente,


HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ
HERRERA
Ponente coordinador


JORGE ALEXANDER QUEVEDO
Ponente


CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES
Ponente


BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 474 DE 2024 CÁMARA - 168 DE 2023 SENADO

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

CAPÍTULO I

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

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

Parágrafo 1º. Para todos los efectos legales, el control fiscal sobre los recursos del Fondo será ejercido por la Contraloría General de la República,

de conformidad con las normas y reglamentos correspondientes, adecuados a la naturaleza del fondo y su organismo administrador.

Parágrafo 2º. La priorización de las comunidades beneficiarias del fondo se realizará de acuerdo con los indicadores de pobreza extrema e inseguridad alimentaria en cada uno de los municipios y/o comunidades rurales, comunidades indígenas, comunidades campesinas y/o población con niveles de Sisbén A y B.

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

Miembros con voz y voto:

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

Miembros con voz y sin voto:

1. Dos (2) representantes de Instituciones de Educación Superior (IES), uno de naturaleza pública y otro de naturaleza privada, con programas académicos enfocados en inseguridad alimentaria, soberanía alimentaria y temas afines.
2. Dos (2) representantes de la sociedad civil de organizaciones con comprobada trayectoria en temas de seguridad alimentaria y temas afines.
3. Un/a delegado/a de las comunidades indígenas, elegido(a) por la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas, de acuerdo a sus procedimientos propios.
4. Un/a delegado/a de las comunidades negras, afrodescendientes y palenqueras, elegido por el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras;
5. Un/a delegado/a del pueblo raizal del territorio insular colombiano;
6. Un/a delegado/a del pueblo Rrom o gitano, elegido/a por la Comisión Nacional de Diálogo.
7. Cuatro representantes de las vidas campesinas, elegidos por el espacio autónomo campesino de la Comisión Mixta Nacional de Asuntos Campesinos, de acuerdo a sus procedimientos propios.
8. Un/a delegado/a de la Sociedad de Agricultores de Colombia, (SAC).
9. Un (1) Representante de la Asociación de Bancos de Alimentos de Colombia (Abaco).

10. Un/a representante de las organizaciones de consumidores, quien representará los intereses de los destinatarios finales de los alimentos.

La administración del Fondo estará a cargo de su Director Ejecutivo y del Comité Fiduciario. Las calidades, integración, funciones y demás aspectos de estas instancias de administración serán reglamentadas por el Gobierno nacional.

Parágrafo 1°. Los gobernadores y los alcaldes que tendrán asiento en la Junta Directiva serán elegidos por sus pares reunidos en la Federación Nacional de departamentos y en la Federación Colombiana de municipios, o a través del mecanismo de elección que los gobernadores y los alcaldes acuerden.

Parágrafo 2°. Los representantes de la sociedad civil y representantes de las Instituciones de Educación Superior, serán escogidos por los restantes miembros de la Junta Directiva, previa convocatoria pública realizada por ella.

Parágrafo 3°. Los delegados por los miembros de la Junta Directiva tendrán que pertenecer al nivel directivo de la respectiva entidad. Es imprescindible que los miembros de la Junta proporcionen instrucciones claras y específicas a sus delegados para el cumplimiento de sus funciones.

Parágrafo 4°. El representante de las organizaciones de consumidores deberá pertenecer a una organización legalmente constituida y con al menos cinco años de experiencia en la defensa de los derechos de los consumidores. La selección se realizará a través de una convocatoria pública por parte de la Junta Directiva, garantizando la participación de diversas organizaciones para promover la transparencia en el proceso.

Artículo 4°. Funciones de la Junta Directiva. La Junta Directiva del Fondo tendrá las siguientes funciones:

1. Formular y aprobar los reglamentos del Fondo y de la Junta Directiva para el ejercicio de sus funciones, asegurando que estos sean accesibles y comprensibles para todos los actores involucrados.

2. Definir, de acuerdo a la Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y los demás planes y políticas públicas nacionales sobre la materia, los criterios claros, objetivos y transparentes para la selección de los proyectos y programas en los que el Fondo invertirá sus recursos.

3. Revisar y aprobar el informe de gestión, los estados financieros y en general la rendición de cuentas que presenten las instancias de administración del Fondo.

4. Contratar a la sociedad fiduciaria que administra el Fondo, la cual deberá ser de reconocida idoneidad, hacer seguimiento a las actividades que ejecuta en relación con el Fondo y recibir los informes sobre el desarrollo de sus operaciones.

5. Seleccionar con criterio de mérito al Director Ejecutivo del Fondo, quien será contratado por la sociedad fiduciaria.

6. Resolver los posibles conflictos de interés que se presenten en el desarrollo del objeto del Fondo.

7. Las demás que le asignen la ley y los reglamentos como máximo órgano de dirección para garantizar el cumplimiento del objeto y el adecuado funcionamiento del Fondo.

La Junta Directiva del Fondo se reunirá, como mínimo, cuatro (4) veces cada año.

Artículo 5°. Régimen de contratación. El régimen de contratación del Fondo para la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y el desperdicio de alimentos será el establecido en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Parágrafo 1°. El Fondo podrá contratar la ejecución de proyectos con entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad y experiencia en la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y el desperdicio de alimentos.

Artículo 6°. Duración del Fondo. El Fondo estará vigente por diez (10) años contados a partir de su creación, pero deberá ser objeto de evaluaciones periódicas anuales para determinar la eficacia de los programas implementados. Estas evaluaciones serán realizadas por una entidad externa e independiente que se definirá en el proceso de reglamentación de la presente ley.

Previo al cumplimiento de la vigencia del fondo, la Junta Directiva podrá prorrogarlo hasta la terminación de la ejecución de los programas o proyectos que se encuentren en curso o liquidarlo en cualquier tiempo, siempre y cuando se observen las condiciones fiscales, económicas, sociales y financieras requeridas para el efecto y el concepto de la entidad externa independiente.

Parágrafo. En el momento de la liquidación, la Junta Directiva se convertirá en la Junta Liquidadora del Fondo. La Contraloría General de la República evaluará los trabajos de liquidación adelantados. Una vez finalizado el proceso de liquidación, los remanentes resultantes del mismo deberán ser reintegrados a los aportantes en la proporción de su participación, excepto los enunciados en el literal d) e), f) y g) del artículo 7°, de la presente ley los cuales, deberán ser ejecutados en su totalidad en programas que materialicen el objeto del fondo y el cumplimiento de esta ley.

Artículo 7°. Recursos del Fondo. El fondo se compondrá de recursos que provienen y serán apropiados a partir de las siguientes fuentes:

a) Los recursos del Presupuesto General de la Nación que, de acuerdo con la disponibilidad, puedan destinarse a la financiación de programas o proyectos dentro del objeto del Fondo;

b) Los aportes que las entidades territoriales deseen realizar de acuerdo con su capacidad, con

el propósito de financiar programas o proyectos del Fondo;

c) Las donaciones que reciba de entidades públicas o privadas y de particulares;

d) Los recursos de la cooperación internacional no reembolsables entregados al Fondo;

e) El producto del rendimiento de su patrimonio;

f) Las multas impuestas por las alcaldías o gobernaciones por la infracción de los artículos 8° y 10 de la Ley 1990 de 2019;

g) Los recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.

Parágrafo 1°. Las entidades del orden nacional, territorial o particulares podrán aportar recursos a través de esquemas de cofinanciación para el desarrollo de los proyectos que sean identificados, estructurados y gestionados por el Fondo a que se refiere la presente ley.

Parágrafo 2°. Los aportes de las entidades territoriales, así como las multas que recauden, podrán dirigirse a la totalidad del Fondo o a programas o proyectos específicos que les beneficien. El Gobierno nacional reglamentará la articulación con las entidades territoriales dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

CAPÍTULO II

Medidas Sobre Donación De Alimentos

Artículo 8°. *Unificación de los procedimientos para donación de alimentos.* Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Gobierno nacional, en cabeza del departamento Nacional de Planeación, el departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), todos ellos integrantes de la política pública para la prevención del desperdicio y la pérdida de alimentos contenida en la Ley 1990 de 2019, expedirá un decreto reglamentario para fijar los procedimientos que deberán observar las entidades públicas del nivel nacional y territorial para la donación de alimentos aptos para el consumo humano.

Estos procedimientos reglamentarán la donación, incluyendo a entidades sin ánimo de lucro, de alimentos aptos para el consumo humano aprehendidos, decomisados, incautados o abandonados a favor de la Nación, dispuestos en aplicación de las competencias contempladas por la Ley 1762 de 2015, por la Ley 1333 de 2013, el Decreto número 1165 de 2019, el Decreto número 780 de 2016 y las disposiciones que les modifiquen; así como aquellos no entregados en la ejecución de programas sociales. Igualmente se definirán los criterios de selección de la población beneficiada (donatarios) y de la entidad receptora de los alimentos, atendiendo las medidas establecidas en

el Capítulo III de la Ley 1990 de 2019, *por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos.*

Artículo 9°. *Campañas de donación.* Las entidades del orden nacional y descentralizado, entidades territoriales y organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, que cumplan con los requisitos dispuestos en el numeral 2 del artículo 8° de la Ley 1990 de 2019, adelantarán campañas, a través de cualquier medio, dirigidas a promover la donación de alimentos aptos para el consumo humano que no se comercializaron, frescos o preparados.

CAPÍTULO III

Disposiciones finales

Artículo 10. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 17. *Régimen sancionatorio frente al desperdicio de alimentos.* Las personas jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, estarán sujetas al siguiente régimen sancionatorio en caso de que incumplan las obligaciones previstas en los artículos 8° y 10 de la presente ley o las normas que las modifiquen.

1. La competencia sancionatoria radicará en las alcaldías municipales y distritales en las cuales la persona jurídica adelanta su actividad económica. En caso de que las alcaldías municipales y distritales no cuenten con la capacidad administrativa para sancionar, la Gobernación Departamental cumplirá con esta función de forma subsidiaria.

2. Las alcaldías verificarán de manera constante el cumplimiento de los artículos 8° y 10 de la presente ley. En caso de que no cuenten con capacidad administrativa suficiente, podrán solicitar asistencia al Gobierno nacional para llevar a cabo las funciones de fiscalización.

En caso de advertir su incumplimiento, requerirán a la respectiva persona jurídica para que acate sus obligaciones sobre desperdicio de alimentos, indicándole específicamente en qué está fallando y las medidas que puede adoptar para superar el incumplimiento. Para esto, le otorgará un plazo no inferior a 60 días.

3. Vencido el plazo, las alcaldías verificarán que la persona jurídica haya adoptado las medidas necesarias para superar el incumplimiento. De no haberlo hecho, se iniciará un proceso administrativo sancionatorio conforme a lo previsto en la Ley 1437 de 2011 y, de encontrar responsable a la persona jurídica, le impondrá la sanción de multa así:

a) De 1 a 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes si se trata de pequeñas empresas.

b) De 10 a 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes si se trata de medianas empresas.

c) De 25 a 40 salarios mínimos mensuales legales vigentes si se trata de grandes empresas o de una entidad pública.

Las alcaldías o gobernaciones reportarán trimestralmente a la Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación, o quien haga sus veces, las sanciones que impongan, su monto y la destinación dada.

La sanción de multa no se aplicará a las microempresas y ni a las personas jurídicas sin ánimo de lucro. En su lugar, las alcaldías impondrán medidas pedagógicas para garantizar el cumplimiento de los artículos 8° y 10 de la presente ley, o las normas que las modifiquen.

Parágrafo 1°. Cuando el incumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 8° y 10 de la Ley 1990 de 2019, o la norma que los modifique, sea imputable a una entidad pública, se compulsarán copias a la Procuraduría General de la Nación para que investigue la posible comisión de faltas disciplinarias.

Parágrafo 2°. La determinación de cuáles son micro, pequeñas, medianas y grandes empresas se realizará conforme al Decreto número 957 de 2019 o la norma que lo modifique, tomando como base los valores del sector comercio.

Parágrafo 3°. Las personas jurídicas privadas nacionales que incurran en infracciones y se les imponga sanción de multa, podrán optar por realizar acciones de compensación social equivalentes al valor de la multa, tales como la donación de alimentos o la financiación de programas de seguridad alimentaria, previo acuerdo con la autoridad competente.

Parágrafo 4°. El régimen sancionatorio establecido en el presente artículo, no exime a los mencionados actores de los correspondientes procesos fiscales, penales y/o disciplinarios, por lo que las alcaldías municipales y distritales en un término perentorio deberán poner en conocimiento estas sanciones a las autoridades competentes.

Artículo 11. Actualización de la Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. La Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación, o quien haga sus veces, actualizará la Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación cada cinco (5) años o cuando el contexto social así lo demande.

Artículo 12. Actualización de la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (Ensin). La Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (Ensin) deberá actualizarse por lo menos cada cinco años y deberá ser tenida en cuenta en la actualización de la Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y en los demás planes o programas relacionados con el hambre y la desnutrición.

Artículo 13. Informes periódicos. El 16 de octubre de cada año la Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación o quien haga sus veces, a través de su secretaría técnica, rendirá informe a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República sobre el avance en la implementación y/o actualización

de la Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y de la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos. También informará sobre el avance, ejecución y/o actualización de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (Ensin).

Parágrafo. La Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación, o quien haga sus veces, revisará la eficiencia de los programas implementados en la década siguiente a la entrada en vigor de la presente ley, con el fin de determinar si los recursos están siendo destinados de manera correcta y se están cumpliendo los objetivos de cada uno de los planes o programas en materia de hambre y desnutrición. Esos resultados deben ser entregados a manera de informe ante las Comisiones Séptimas del Congreso dentro del mes siguiente una vez cumplidos los diez (10) años.

Artículo 14. Promoción de la seguridad alimentaria y de la prevención del desperdicio de alimentos. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el departamento de Prosperidad Social, el departamento Nacional de Planeación, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional y las demás entidades que estime necesarias, diseñará el programa “Ruta de Donación de Alimentos”, con el fin de articular la oferta y la demanda de alimentos para donación, con el fin de brindar a productores y comercializadores la herramienta para programar la entrega de alimentos aptos para el consumo humano o animal, susceptibles de donación, como estrategia de prevención del desperdicio.

Así mismo, desarrollará estrategias para promover la producción nacional de alimentos y asegurar la comercialización y distribución de las cosechas, que eviten su pérdida. Además, creará y desarrollará el Sello Alimentarte, como incentivo de distinción y promoción de los productores y comercializadores que participan de las estrategias de donación de alimentos. Para ello, el Gobierno nacional podrá desarrollar publicaciones, eventos, ruedas de negocios y ferias a nivel nacional e internacional para la promoción de dichas empresas en reconocimiento de su responsabilidad social y su compromiso con la seguridad alimentaria, la lucha contra el hambre y la prevención al desperdicio de alimentos.

Asimismo, las entidades mencionadas coordinarán con las administraciones municipales con el fin de establecer estrategias de acompañamiento técnico, tecnológico y comercial para el fortalecimiento y competitividad de las redes de plazas de mercado y el abastecimiento a los micro negocios en los barrios.

Para el desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo se coordinará con las Cámaras de Comercio, los Concejos Municipales de Desarrollo Rural y con alcaldías y gobernaciones, para fortalecer las

estrategias y programas que se definan para tal fin en todo el territorio.

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

Cordialmente,


HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ
HERRERA
Ponente coordinador


JORGE ALEXANDER QUEVEDO
Ponente


CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES
Ponente


BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO
Ponente

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 474 DE 2024 CÁMARA – 168 DE
2023 SENADO**

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

(Aprobado en la sesión presencial del 29 de abril de 2025, Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, Acta número 27)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

CAPÍTULO I

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

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

Parágrafo 1º. Para todos los efectos legales, el control fiscal sobre los recursos del Fondo será ejercido por la Contraloría General de la República, de conformidad con las normas y reglamentos

correspondientes, adecuados a la naturaleza del fondo y su organismo administrador.

Parágrafo 2º. La priorización de las comunidades beneficiarias del fondo se realizará de acuerdo con los indicadores de pobreza extrema e inseguridad alimentaria en cada uno de los municipios y/o comunidades rurales, comunidades indígenas, comunidades campesinas y/o población con niveles de Sisbén A y B.

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

Miembros con voz y voto:

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

Miembros con voz y sin voto:

1. Dos (2) representantes de Instituciones de Educación Superior (IES), uno de naturaleza pública y otro de naturaleza privada, con programas académicos enfocados en inseguridad alimentaria, soberanía alimentaria y temas afines.
2. Dos (2) representantes de la sociedad civil de organizaciones con comprobada trayectoria en temas de seguridad alimentaria y temas afines.
3. Un/a delegado/a de las comunidades indígenas, elegido(a) por la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas, de acuerdo a sus procedimientos propios.
4. Un/a delegado/a de las comunidades negras, afrodescendientes y palenqueras, elegido por el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras;
5. Un/a delegado/a del pueblo raizal del territorio insular colombiano;
6. Un/a delegado/a del pueblo Rrom o gitano, elegido/a por la Comisión Nacional de Diálogo.
7. Cuatro representantes de las vidas campesinas, elegidos por el espacio autónomo campesino de la Comisión Mixta Nacional de Asuntos Campesinos, de acuerdo a sus procedimientos propios.
8. Un/a delegado/a de la Sociedad de Agricultores de Colombia, (SAC).
9. Un (1) Representante de la Asociación de Bancos de Alimentos de Colombia (Abaco).

10. Un/a representante de las organizaciones de consumidores, quien representará los intereses de los destinatarios finales de los alimentos.

La Administración del Fondo estará a cargo de su Director Ejecutivo y del Comité Fiduciario. Las calidades, integración, funciones y demás aspectos de estas instancias de administración serán reglamentadas por el Gobierno nacional.

Parágrafo 1°. Los gobernadores y los alcaldes que tendrán asiento en la Junta Directiva serán elegidos por sus pares reunidos en la Federación Nacional de departamentos y en la Federación Colombiana de municipios, o a través del mecanismo de elección que los gobernadores y los alcaldes acuerden.

Parágrafo 2°. Los representantes de la sociedad civil y representantes de las Instituciones de Educación Superior, serán escogidos por los restantes miembros de la Junta Directiva, previa convocatoria pública realizada por ella.

Parágrafo 3°. Los delegados por los miembros de la Junta Directiva tendrán que pertenecer al nivel directivo de la respectiva entidad. Es imprescindible que los miembros de la Junta proporcionen instrucciones claras y específicas a sus delegados para el cumplimiento de sus funciones.

Parágrafo 4°. El representante de las organizaciones de consumidores deberá pertenecer a una organización legalmente constituida y con al menos cinco años de experiencia en la defensa de los derechos de los consumidores. La selección se realizará a través de una convocatoria pública por parte de la Junta Directiva, garantizando la participación de diversas organizaciones para promover la transparencia en el proceso.

Artículo 4°. Funciones de la Junta Directiva. La Junta Directiva del Fondo tendrá las siguientes funciones:

1. Formular y aprobar los reglamentos del Fondo y de la Junta Directiva para el ejercicio de sus funciones, asegurando que estos sean accesibles y comprensibles para todos los actores involucrados.

2. Definir, de acuerdo a la Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y los demás planes y políticas públicas nacionales sobre la materia, los criterios claros, objetivos y transparentes para la selección de los proyectos y programas en los que el Fondo invertirá sus recursos.

3. Revisar y aprobar el informe de gestión, los estados financieros y en general la rendición de cuentas que presenten las instancias de administración del Fondo.

4. Contratar a la sociedad fiduciaria que administra el Fondo, la cual deberá ser de reconocida idoneidad, hacer seguimiento a las actividades que ejecuta en relación con el Fondo y recibir los informes sobre el desarrollo de sus operaciones.

5. Seleccionar con criterio de mérito al Director Ejecutivo del Fondo, quien será contratado por la sociedad fiduciaria.

6. Resolver los posibles conflictos de interés que se presenten en el desarrollo del objeto del Fondo.

7. Las demás que le asignen la ley y los reglamentos como máximo órgano de dirección para garantizar el cumplimiento del objeto y el adecuado funcionamiento del Fondo.

La Junta Directiva del Fondo se reunirá, como mínimo, cuatro (4) veces cada año.

Artículo 5°. Régimen de contratación. El régimen de contratación del Fondo para la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y el desperdicio de alimentos será el establecido en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Parágrafo. El Fondo podrá contratar la ejecución de proyectos con entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad y experiencia en la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y el desperdicio de alimentos.

Artículo 6°. Duración del Fondo. El Fondo estará vigente por diez (10) años contados a partir de su creación, pero deberá ser objeto de evaluaciones periódicas anuales para determinar la eficacia de los programas implementados. Estas evaluaciones serán realizadas por una entidad externa e independiente que se definirá en el proceso de reglamentación de la presente ley.

Previo al cumplimiento de la vigencia del fondo, la Junta Directiva podrá prorrogarlo hasta la terminación de la ejecución de los programas o proyectos que se encuentren en curso o liquidarlo en cualquier tiempo, siempre y cuando se observen las condiciones fiscales, económicas, sociales y financieras requeridas para el efecto y el concepto de la entidad externa independiente.

Parágrafo. En el momento de la liquidación, la Junta Directiva se convertirá en la Junta Liquidadora del Fondo. La Contraloría General de la República evaluará los trabajos de liquidación adelantados. Una vez finalizado el proceso de liquidación, los remanentes resultantes del mismo deberán ser reintegrados a los aportantes en la proporción de su participación, excepto los enunciados en el literal d) e), f) y g) del artículo 7°, de la presente ley los cuales, deberán ser ejecutados en su totalidad en programas que materialicen el objeto del fondo y el cumplimiento de esta ley.

Artículo 7°. Recursos del Fondo. El fondo se compondrá de recursos que provienen y serán apropiados a partir de las siguientes fuentes:

a) Los recursos del Presupuesto General de la Nación que, de acuerdo con la disponibilidad, puedan destinarse a la financiación de programas o proyectos dentro del objeto del Fondo;

b) Los aportes que las entidades territoriales deseen realizar de acuerdo con su capacidad, con

el propósito de financiar programas o proyectos del Fondo;

- c) Las donaciones que reciba de entidades públicas o privadas y de particulares;
- d) Los recursos de la cooperación internacional no reembolsables entregados al Fondo;
- e) El producto del rendimiento de su patrimonio;
- f) Las multas impuestas por las alcaldías o gobernaciones por la infracción de los artículos 8° y 10 de la Ley 1990 de 2019;
- g) Los recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.

Parágrafo 1°. Las entidades del orden nacional, territorial o particulares podrán aportar recursos a través de esquemas de cofinanciación para el desarrollo de los proyectos que sean identificados, estructurados y gestionados por el Fondo a que se refiere la presente ley.

Parágrafo 2°. Los aportes de las entidades territoriales, así como las multas que recauden, podrán dirigirse a la totalidad del Fondo o a programas o proyectos específicos que les beneficien. El Gobierno nacional reglamentará la articulación con las entidades territoriales dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

CAPÍTULO II

Medidas sobre donación de alimentos

Artículo 8°. *Unificación de los lineamientos para donación de alimentos.* Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Gobierno nacional, en cabeza del departamento Nacional de Planeación, el departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), expedirán un decreto reglamentario para fijar los lineamientos para los procesos de donación de alimentos aptos para el consumo humano, y que serán desarrollados conjuntamente por cada una de estas entidades. En el marco de estos lineamientos se definirán los criterios de selección de la población beneficiada (donatarios), de la entidad receptora de los alimentos y los procedimientos para la donación, teniendo en cuenta las medidas establecidas en el Capítulo III de la Ley 1990 de 2019 *por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos.*

Artículo 9°. *Campañas de donación.* Las entidades del orden nacional y descentralizado, entidades territoriales y organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, que cumplan con los requisitos dispuestos en el numeral 2 del artículo 8° de la Ley 1990 de 2019, adelantarán campañas, a través de cualquier medio, dirigidas a promover la donación de alimentos aptos para el consumo humano que no se comercializaron, frescos o preparados.

CAPÍTULO III

Disposiciones finales

Artículo 10. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 17. Régimen sancionatorio frente al desperdicio de alimentos. Las personas jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, estarán sujetas al siguiente régimen sancionatorio en caso de que incumplan las obligaciones previstas en los artículos 8° y 10 de la presente ley o las normas que las modifiquen.

1. La competencia sancionatoria radicará en las alcaldías municipales y distritales en las cuales la persona jurídica adelanta su actividad económica. En caso de que las alcaldías municipales y distritales no cuenten con la capacidad administrativa para sancionar, la Gobernación Departamental cumplirá con esta función de forma subsidiaria.

2. Las alcaldías verificarán de manera constante el cumplimiento de los artículos 8° y 10 de la presente ley. En caso de que no cuenten con capacidad administrativa suficiente, podrán solicitar asistencia al Gobierno nacional para llevar a cabo las funciones de fiscalización.

En caso de advertir su incumplimiento, requerirán a la respectiva persona jurídica para que acate sus obligaciones sobre desperdicio de alimentos, indicándole específicamente en qué está fallando y las medidas que puede adoptar para superar el incumplimiento. Para esto, le otorgará un plazo no inferior a 60 días.

3. Vencido el plazo, las alcaldías verificarán que la persona jurídica haya adoptado las medidas necesarias para superar el incumplimiento. De no haberlo hecho, se iniciará un proceso administrativo sancionatorio conforme a lo previsto en la Ley 1437 de 2011 y, de encontrar responsable a la persona jurídica, le impondrá la sanción de multa así:

- a) De 1 a 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes si se trata de pequeñas empresas.
- b) De 10 a 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes si se trata de medianas empresas.
- c) De 25 a 40 salarios mínimos mensuales legales vigentes si se trata de grandes empresas o de una entidad pública.

Las alcaldías o gobernaciones reportarán trimestralmente a la Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación, o quien haga sus veces, las sanciones que impongan, su monto y la destinación dada.

La sanción de multa no se aplicará a las microempresas y ni a las personas jurídicas sin ánimo de lucro. En su lugar, las alcaldías impondrán medidas pedagógicas para garantizar el cumplimiento de los artículos 8° y 10 de la presente ley, o las normas que las modifiquen.

Parágrafo 1°. Cuando el incumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 8° y 10 de la Ley 1990 de 2019, o la norma que los modifique,

sea imputable a una entidad pública, se compulsarán copias a la Procuraduría General de la Nación para que investigue la posible comisión de faltas disciplinarias.

Parágrafo 2°. La determinación de cuáles son micro, pequeñas, medianas y grandes empresas se realizará conforme al Decreto número 957 de 2019 o la norma que lo modifique, tomando como base los valores del sector comercio.

Parágrafo 3°. Las personas jurídicas privadas nacionales que incurran en infracciones y se les imponga sanción de multa, podrán optar por realizar acciones de compensación social equivalentes al valor de la multa, tales como la donación de alimentos o la financiación de programas de seguridad alimentaria, previo acuerdo con la autoridad competente.

Parágrafo 4°. El régimen sancionatorio establecido en el presente artículo, no exime a los mencionados actores de los correspondientes procesos fiscales, penales y/o disciplinarios, por lo que las alcaldías municipales y distritales en un término perentorio deberán poner en conocimiento estas sanciones a las autoridades competentes.

Artículo 11. Actualización de la Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. La Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación, o quien haga sus veces, actualizará la Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación cada cinco (5) años o cuando el contexto social así lo demande.

Artículo 12. Actualización de la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (Ensin). La Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (Ensin) deberá actualizarse por lo menos cada cinco años y deberá ser tenida en cuenta en la actualización de la Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y en los demás planes o programas relacionados con el hambre y la desnutrición.

Artículo 13. Informes periódicos. El 16 de octubre de cada año la Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación o quien haga sus veces, a través de su secretaría técnica, rendirá informe a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República sobre el avance en la implementación y/o actualización de la Política Pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y de la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos. También informará sobre el avance, ejecución y/o actualización de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (Ensin).

Parágrafo. La Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación, o quien haga sus veces, revisará la eficiencia de los programas implementados en la década siguiente a la entrada en vigor de la presente ley, con el fin de determinar si los recursos están siendo destinados de manera correcta y se están cumpliendo los objetivos de cada uno de los planes o programas en materia de hambre

y desnutrición. Esos resultados deben ser entregados a manera de informe ante las Comisiones Séptimas del Congreso dentro del mes siguiente una vez cumplidos los diez (10) años.

Artículo 14. Promoción de la seguridad alimentaria y de la prevención del desperdicio de alimentos. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el departamento de Prosperidad Social, el departamento Nacional de Planeación, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional y las demás entidades que estime necesarias, diseñará el programa “Ruta de Donación de Alimentos”, con el fin de articular la oferta y la demanda de alimentos para donación, con el fin de brindar a productores y comercializadores la herramienta para programar la entrega de alimentos aptos para el consumo humano o animal, susceptibles de donación, como estrategia de prevención del desperdicio.

Así mismo, desarrollará estrategias para promover la producción nacional de alimentos y asegurar la comercialización y distribución de las cosechas, que eviten su pérdida. Además, creará y desarrollará el Sello Alimentarte, como incentivo de distinción y promoción de los productores y comercializadores que participan de las estrategias de donación de alimentos. Para ello, el Gobierno nacional podrá desarrollar publicaciones, eventos, ruedas de negocios y ferias a nivel nacional e internacional para la promoción de dichas empresas en reconocimiento de su responsabilidad social y su compromiso con la seguridad alimentaria, la lucha contra el hambre y la prevención al desperdicio de alimentos.

Asimismo, las entidades mencionadas coordinarán con las administraciones municipales con el fin de establecer estrategias de acompañamiento técnico, tecnológico y comercial para el fortalecimiento y competitividad de las redes de plazas de mercado y el abastecimiento a los micro negocios en los barrios.

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

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


Hugo Alfonso Archila Suárez
Representante a la Cámara


Camilo Esteban Ávila Morales
Representante a la Cámara


Jorge Alexander Quevedo Herrera
Representante a la Cámara


Betsy Judith Pérez Arango
Representante a la Cámara

C O N T E N I D O

Gaceta número 709 - viernes, 16 de mayo de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para segundo debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del proyecto de ley número 454 de 2024 Cámara, por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2 literal a) de la Ley 91 de 1989 - Pensión Gracia.....	1
Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 474 de 2024 Cámara - 168 de 2023 Senado, por medio de la cual se crean medidas de Política Pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones.....	16