



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 205

Bogotá, D. C., jueves, 4 de abril de 2019

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 36 DE 2019 SENADO

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

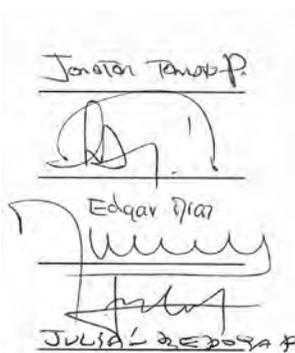
Artículo 1º. Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

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

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

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

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



PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 36 DE 2019 SENADO

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

i. Contexto

De acuerdo con los resultados de la más reciente Encuesta de Situación Nutricional (ENSIN 2015), en Colombia el 54,2% de los hogares se encuentran en situación de inseguridad alimentaria (ISAH)¹ (39,1% en inseguridad alimentaria leve, 13,8% moderada y 8,5% severa).

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

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

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

En lo que respecta a los menores de 5 a 12 años se tiene que Siete de cada 100 menores en edad escolar presentan desnutrición crónica. Situación

que es más grave para los menores indígenas, donde 30 de cada 100 menores presentan este problema, mientras que esta situación se extiende a 11 de cada 100 niños de los hogares más pobres del país.

ii. Objeto e importancia el proyecto

El proyecto de ley que se pone a consideración del honorable Congreso de la República tiene por objeto establecer la obligación del Estado de dirigir sus políticas hacia el aseguramiento del derecho a la alimentación, a estar protegido contra el hambre y la desnutrición, a la soberanía alimentaria y a la seguridad alimentaria de su población, ambos conceptos intrínsecamente ligados al derecho a la alimentación.

Al respecto, es necesario mencionar que dicha prerrogativa, así como los conceptos de soberanía alimentaria y seguridad alimentaria, se encuentra consagrada en sendos instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano³ y, adicionalmente, se pretende dar cumplimiento a obligaciones internacionales que el Estado colombiano ha adquirido y que se encuentran en completa consonancia con lo consagrado en el ordenamiento interno en virtud de lo establecido en diversas disposiciones constitucionales y en particular con lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política de 1991.

iii. Marco jurídico internacional que soporta la medida

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

Los Derechos Humanos se constituyen como aquellas prerrogativas que resultan ser inherentes

³ Artículo 25 (como parte del derecho a un nivel de vida adecuado) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución 217 A (III) de fecha 10 de diciembre de 1948, la cual es considerada como Fuente de Derecho Internacional de conformidad con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, en tanto cumple con los requisitos para ser considerada Costumbre Internacional;

Artículos 11 (derecho a un nivel de vida adecuado) y 12 (derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre) del Pacto Internacional de Derechos Económicos de 1966, Sociales y Culturales; y el Artículo 12 (derecho a la alimentación) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” de 1988. Así mismo, es menester resaltar que el doctrinante Marco Gerardo Monroy Cabra ha señalado que en general “las normas que regulan el respeto a los derechos humanos son de ius cogens, de orden público y por tanto, imperativas y obligatorias para la comunidad internacional”. En: Marco Gerardo Monroy Cabra, Derecho Internacional Público, Bogotá, Editorial Temis, 2011. Pág. 660-661, por lo que el presente proyecto de ley apunta a dar cumplimiento a obligaciones imperativas de carácter internacional que el Estado colombiano ha contraído en virtud de su pertenencia a la Comunidad Internacional y debido a la suscripción de sendos Tratados sobre Derechos Humanos que le son vinculantes.

¹ Para efectos de la ENSIN 2015, se entiende por inseguridad alimentaria la imposibilidad de los hogares de acceder de manera segura y permanente a alimentos suficientes en cantidad y calidad, para una vida sana y activa.

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

al ser humano en tanto miembro perteneciente a la especie. El goce de los mismos debe garantizarse y protegerse sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición⁴. De esta forma, todo ser humano es titular y debe gozar de estos derechos en igualdad y sin discriminación⁵. Estos derechos son universales⁶ e inalienables⁷. Así mismo, se consideran en todo caso interrelacionados, interdependientes e indivisibles⁸. Ahora, pese a estar contemplados en la denominada Carta Internacional de los Derechos Humanos⁹, compuesta por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y por los sucesivos Pactos a los que se hará referencia a continuación, doctrinalmente,

⁴ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). Sus Derechos Humanos.

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

⁵ Así lo dispone el artículo 1º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

⁶ El principio de universalidad constituye la piedra angular del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Como ejemplo de este es preciso acudir a las disposiciones de la Declaración Mundial de Derechos Humanos y el Programa de Acción de Viena de 1993, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Allí se establece que todos los Estados se encuentran en el deber de proteger los Derechos Humanos y las libertades individuales, lo anterior con independencia a los contextos políticos, económicos, culturales o económicos.

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

⁸ En lo referente a la interrelación, interdependencia e indivisibilidad, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define dichos criterios en el sentido de que “Todos los derechos humanos, sean estos los derechos civiles y políticos (...); los derechos económicos, sociales y culturales (...); o los derechos colectivos, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.” Al respecto ver la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en 1993. A/CONF.127/23. Pár. 5; Ver también: Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Pár. 5.

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

los Derechos Humanos se han categorizado en tres grupos, a saber: Derechos Civiles y Políticos o de primera generación, los cuales se encuentran contenidos tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, de manera general, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Derechos Económicos, Sociales y Culturales o de segunda generación, los cuales se encuentran consagrados ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, *grosso modo*, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; y Derechos Colectivos o de tercera generación¹⁰. Al respecto, es menester resaltar nuevamente la interdependencia y unidad de los Derechos Humanos¹¹, la cual cobra especial importancia, de conformidad con la Corte Constitucional, en el marco de un Estado Social de Derecho, fórmula acogida por la Constitución Política de 1991¹².

¹⁰ Dentro de los cuales se encuentran el derecho al medio ambiente, al desarrollo, a la paz, a la autodeterminación de los pueblos y al patrimonio común de la humanidad. Los mismos se encuentran orientados, en cierta forma, a la protección de aquellos intereses que resultan fundamentales para la humanidad como un todo. En: María Eugenia Rodríguez Palop, La nueva generación de Derechos Humanos. Origen y Justificación. Madrid. Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” Universidad Carlos III de Madrid. Editorial Dykinson, 2010.

¹¹ Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que: “Los derechos humanos forman una unidad, pues son interdependientes, integrales y universales, de suerte que no es admisible que se desconozcan unos derechos so pretexto de salvaguardar otros. Esta interdependencia y unidad de los derechos humanos tiene como fundamento la idea de que para proteger verdaderamente la dignidad humana es necesario que la persona no solo tenga órbitas de acción que se encuentren libres de interferencia ajena, como lo quería la filosofía liberal, sino que además es menester que el individuo tenga posibilidades de participación en los destinos colectivos de la sociedad de la cual hace parte, conforme a las aspiraciones de la filosofía democrática, y también que se le aseguren una mínimas condiciones materiales de existencia, según los postulados de las filosofías políticas de orientación social. Los derechos humanos son pues una unidad compleja. Por ello algunos sectores de la doctrina suelen clasificar los derechos humanos en derechos de libertad, provenientes de la tradición liberal, derechos de participación, que son desarrollo de la filosofía democrática, y derechos sociales prestacionales, que corresponden a la influencia de las corrientes de orientación social y socialista.” Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

¹² Al respecto, la Corte Constitucional ha dispuesto que: “La Constitución acoge la fórmula del Estado social de derecho, la cual implica que las autoridades buscan no solo garantizar a la persona esferas libres de interferencia ajena, sino que es su deber también asegurarles condiciones materiales mínimas de existencia, por lo cual el Estado debe realizar progresivamente los llamados derechos económicos, sociales y culturales. El Estado tiene frente a los particulares no solo deberes de abstención sino que debe igualmente realizar prestaciones positivas, sobre todo en materia social, a fin de asegurar las condi-

Del mismo modo, es preciso anotar que los Derechos Humanos representan los valores universales y constituyen imperativos éticos destinados a salvaguardar la dignidad de cada ser humano mediante el establecimiento de normas, lineamientos y procedimientos tendientes al aseguramiento y garantía de la precitada finalidad¹³.

Al respecto, es menester resaltar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone a los Estados obligaciones positivas y negativas, entendidas en todo caso como obligaciones destinadas al respeto¹⁴, protección¹⁵

ciones materiales mínimas, sin las cuales no es posible vivir una vida digna. Existe entonces una íntima relación entre la consagración del Estado social de derecho, el reconocimiento de la dignidad humana, y la incorporación de los llamados derechos de segunda generación.” Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

¹³ WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT. Chapter 4: The Right to adequate food in Human Rights Instruments; Legal Norms and Interpretations. En: WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT, Food and Human Rights in Development Volume I, Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics., Editorial Intersentia, Amberes/Oxford, 2005. Pág. 100.

¹⁴ En lo referente a la obligación de respeto, “(...) significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos”. En: La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define el criterio de inalienabilidad en el sentido de que “Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales.” En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). Sus Derechos Humanos. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: artículo 1° y 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; artículos 1° y 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; artículos 1.1 y 2° de la Convención Americana de Derechos Humanos; y artículos 1° y 2° del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁵ En lo referente a la obligación de protección, esta exige que “(...) los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos”. En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). Sus Derechos Humanos. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: artículo 1° y 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; artículos 1° y 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; artículos 1.1 y 2° de la Convención Americana de Derechos Humanos; y artículos 1° y 2° del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

y realización¹⁶ de los mismos. Es precisamente en atención a los precitados deberes, de los cuales el Estado colombiano es titular, que se garantiza el Derecho Humano a la alimentación adecuada.

En ese sentido, vale la pena resaltar que los diversos instrumentos internacionales a los cuales se ha hecho referencia en la presente exposición de motivos han facultado a los Estados para que estos adopten las medidas internas que consideren más apropiadas, de conformidad con sus contextos y realidades internas, con el propósito de lograr la efectiva realización de los Derechos contemplados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y de los sucesivos instrumentos de carácter regional que consagran disposiciones similares¹⁷.

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

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

A. El artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1948¹⁸.

¹⁶ En lo referente a la obligación de realización, esta se refiere al deber de “adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos.” En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). Sus Derechos Humanos. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: artículo 1° y 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; artículos 1° y 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículos 1.1 y 2° de la Convención Americana de Derechos Humanos; y artículos 1° y 2° del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁷ Al respecto ver: Artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo 1.1 y 2° de la Convención Americana de Derechos Humanos; artículos 1° y 2° del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁸ “*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar; y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por cir-*

- B. El artículo 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966¹⁹ en conjunto con la Observación General número 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas²⁰.
- C. El artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño²¹

cunstances independientes de su voluntad.” (Se resalta)

¹⁹ “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso **alimentación**, vestido y vivienda **adecuados**, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. (...) 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para: (...) a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; (...) b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan”. (Se resalta).

²⁰ Respecto a la Observación General, es preciso resaltar que la misma se constituye como una interpretación experta y autorizada respecto del contenido de los instrumentos de Derecho Internacional que contienen disposiciones relativas a los Derechos Humanos. La misma fue emitida por el órgano de supervisión del Tratado en cuestión, cuya competencia se irroga gracias a las disposiciones contenidas en el mismo. En: WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT, *Food and Human Rights in Development Volume I, Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*, Editorial Intersentia, Amberes/Oxford, 2005. Pág. 105. Así mismo, la Corte Constitucional en Sentencia C-251 de 1997 reconoce a dichas observaciones, en conjunción con otros informes oficiales provenientes del Relator de esta clase de derechos, la característica de ser “la doctrina internacional más autorizada en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, como lo es en el presente caso el Derecho a la Alimentación adecuada.

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

- D. El artículo 12.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²².
- E. El literal f) del artículo 25, en el contexto del derecho a la salud, y el literal l) del artículo 28 en el contexto del derecho a un nivel de vida adecuado y a la protección social, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²³.
- F. El artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador - de 1988²⁴.
- G. Los literales c), y d) del artículo 14.2 de la Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño, en conexidad con el derecho a la salud y a los servicios de salud.
- H. Los artículos 14 y 15 del Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África.

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

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

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

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

I. Jurisprudencialmente, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha interpretado que el derecho a la alimentación se encuentra enunciado implícitamente en la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, esto último a través de la conexidad que existe con los derechos a la vida, a la salud y al desarrollo económico, social y cultural²⁵.

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

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

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

a la erradicación de la pobreza y la efectiva realización de otros derechos.

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

*“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada, o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole”*²⁶.

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

*“El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”*²⁷.

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

Por disponible, debe entenderse que el alimento pueda ser obtenido ya a través de la producción de alimentos, el cultivo de la tierra y/o la ganadería, la caza o la recolección, y que también se encuentre disponible para su venta y acceso en mercados y comercio. Este concepto ha sido en parte desarrollado en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012 – 2019 (PNSAN), en donde se entiende por disponible como *“la cantidad de alimentos con que se cuenta a nivel nacional, regional y local; (y) está relacionada con el suministro suficiente de estos frente a los requerimientos de la población y depende fundamentalmente de la producción y la importación. Está determinada por: La estructura productiva (agropecuaria, agroindustrial); los*

²⁵ Ver: Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Caso *“The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria”*, Comunicación número 155/96, párr. 64.

²⁶ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 12. 20º Periodo de Sesiones. 1999.

²⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Folleto Informativo N° 27*.

sistemas de comercialización y distribución internos y externos; los factores productivos (tierra, financiamiento, agua, tecnología, recurso humano); las condiciones ecosistémicas (clima, recursos genéticos y biodiversidad); las políticas de producción y comercio; y el conflicto sociopolítico (relaciones económicas, sociales y políticas entre actores)”.

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

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

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

“El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. A su vez, la obligación de realizar entraña

tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo. La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole”²⁸. (Se resalta).

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

En lo que respecta a la exigibilidad del derecho, en los términos que se plantean en el articulado, se ha reconocido que los medios para garantizar el mentado derecho variarán de manera inevitable y considerable de un Estado Parte a otro. En virtud de lo anterior, existe una libertad de aproximación y enfoques al momento de formular políticas públicas que estén destinadas a cumplir con las obligaciones que se encuentran contempladas en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁹, cuya realización en sí (salvo en aquellos casos en los cuales se vean involucrados Niños, Niñas y Adolescentes), se debe materializar de manera progresiva, conforme a la disponibilidad presupuestal de los Estados.

En ese sentido, resulta necesario traer a colación lo dispuesto por el economista y premio Nobel de economía Amartya Sen en su escrito “*The right not to be hungry*” (1982) quien plantea la existencia de una nueva categoría de derechos que denomina “metaderechos”. En ese sentido, Sen plantea que “*un metaderecho a algo x puede ser definido como el derecho a tener políticas p(x) que persigan genuinamente el objetivo de hacer realizable el*

²⁸ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales. Observación General 12. 20º Periodo de Sesiones. 1999. Pág. 15.

²⁹ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales. Observación General 12. 20º Periodo de Sesiones. 1999. Pág. 21.

*derecho a x*³⁰ Con el propósito de ejemplificar su afirmación, el autor plantea un ejemplo de la Constitución de la India en donde claramente se esboza una redacción “*suficientemente cuidadosa para evitar aseverar que tal derecho existe de antemano* (pese a que es deseable su existencia y puede argumentarse desde el ámbito de la conexidad con Derechos Fundamentales de corte no prestacional), *al decir que tan solo las políticas deben ser dirigidas a hacer posible tener medios adecuados para la realización del fin*”³¹.

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

En ese sentido, de acuerdo con Sen “*no resulta difícil observar por qué los metaderechos de este tipo tienen relevancia particular para objetivos económicos tales como la remoción de la pobreza o el hambre. En muchos países en donde* (estas dos situaciones) *están diseminados, puede que no exista ningún modo factible mediante el cual en un futuro cercano se le garantice a todos ser liberados de aquellas, pero sí políticas que rápidamente conducirán a tal liberación*”³².

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

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

d) Concepto de Seguridad Alimentaria en el contexto internacional

Pese a ser un concepto que se encuentra intrínsecamente relacionado con los objetivos del Derecho a la Alimentación Adecuada, es necesario entrar a distinguir la Seguridad Alimentaria, como concepto doctrinario carente de significancia en el

ámbito jurídico, del Derecho a la Alimentación, el cual es completamente vinculante para el Estado colombiano al ser reconocido como un Derecho Humano.

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

e) Concepto de la soberanía alimentaria en el derecho comparado y en el derecho internacional

El concepto de soberanía alimentaria ha sido adoptado en diversas legislaciones³⁶. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en conjunto con la FAO, han reconocido que el concepto de soberanía alimentaria hace referencia a un concepto emergente, carente de significado y, por ende, sin consenso en el Derecho Internacional Público. En virtud de este, las personas son las que definen su propio alimento y su propio modelo de producción del mismo. De la misma forma, irroga la posibilidad que se posee para determinar

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

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

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

³⁶ A título enunciativo, en el contexto regional existen los siguientes precedentes: Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32-2005) de la República de Guatemala; Constitución Política de la República del Ecuador en conjunto con la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de 2006; La Ley Orgánica de la Seguridad Alimentaria de 2008 de la República Bolivariana de Venezuela; Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2007; Lei 11346 de 2006 - *Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências de la República Federativa del Brasil*.

³⁰ Amartya K. Sen, *El derecho a no tener hambre*. Estudios de Filosofía y Derecho No. 3 Universidad Externado de Colombia: 2002.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 37 DE 2019 SENADO**

por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 28 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes, para que este adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley. Se podrá excepcionar el término previsto cuando por circunstancias razonables de distancia o por alteraciones graves de la seguridad se haga imposible el cumplimiento del término, sin que este pueda exceder las setenta y dos horas. Una ley estatutaria regulará la materia.

La detención preventiva no podrá durar más de doce meses.

En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles.

Artículo 2°. El inciso primero del artículo 90 de la Constitución Política quedará así:

El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. La ley podrá establecer límites al monto de la indemnización y los intereses.

Artículo 3°. El artículo 116 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 116. Hacen parte de la Rama Judicial la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales, los Jueces, el Consejo Superior de la Judicatura y la Comisión de Disciplina Judicial.

De los anteriores órganos, administran justicia la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, los Tribunales, los Jueces y la Comisión de Disciplina Judicial. También lo hace la Justicia Penal Militar.

La Fiscalía General de la Nación y la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia ejercen la acción penal.

Excepcionalmente, la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido investigar ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes, o por la ley, para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

De manera excepcional, la ley podrá conferir funciones jurisdiccionales a notarios, centros de arbitraje y/o centros de conciliación.

Artículo 4°. Los incisos cuarto, quinto y sexto del artículo 126 de la Constitución Política quedarán así:

Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas, al Consejo Superior de la Judicatura y a las altas cortes deberá estar precedida de una convocatoria pública en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.

Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos de la siguiente lista no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino cuatro años después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones:

Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, de la Comisión de Disciplina Judicial, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Registrador Nacional del Estado Civil.

Artículo 5°. El artículo 230 de la Constitución Política quedará así:

Los jueces, en sus providencias, solo están sometidos al imperio de la ley. Acatarán el precedente judicial en los términos que establezca la ley.

La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.

Artículo 6°. El artículo 231 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 231. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva Corporación, previa audiencia pública, de terna enviada por el Consejo Superior de la Judicatura y elaborada por convocatoria pública.

En la composición de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, la mitad de los magistrados provendrá de la Rama Judicial y el Ministerio Público. La otra mitad se distribuirá en equilibrio entre quienes provienen del ejercicio profesional público o privado y la academia.

Artículo 7°. El numeral 4 del artículo 232 de la Constitución Política quedará así:

4. Tener la edad de cincuenta años o más y haber desempeñado durante veinticinco años cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. Para el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, la experiencia deberá ser afín al área de la magistratura por ejercer.

Artículo 8°. El artículo 233 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 233. Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos para periodos individuales de doce años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso.

Los Magistrados podrán ser suspendidos del cargo por mayoría calificada de la Sala Plena de la respectiva corporación cuando su conducta afecte de manera grave la confianza pública en la corporación o en la administración de justicia.

Los Magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado no podrán litigar directa o indirectamente ante la corporación en que ejercieron la magistratura ni aceptar cargos en la Rama Ejecutiva dentro de los dos años siguientes al ejercicio del cargo.

Las elecciones a cargo de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado se realizarán por mayoría calificada. Si al cabo de quince días no se obtiene dicha mayoría, la elección se hará por mayoría simple. En caso de no hacerse la elección dentro de los quince días siguientes, la Sala de Gobierno de la respectiva Corporación hará la designación. El quórum y las mayorías se calcularán sobre el número de magistrados en ejercicio del cargo.

Los presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado tendrán periodos de dos años.

Artículo 9°. El artículo 274 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para un periodo institucional de cuatro años por el Congreso en pleno de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.

Artículo 10. El artículo 276 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 276. El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado de la República para un período institucional de cuatro años de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Artículo 11. *Transitorio.* Los artículos 126, 174, 175, 175-A y 178 de la Constitución se aplicarán a los magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz mientras esta exista.

El periodo de doce años para la magistratura solo se aplicará a quienes sean elegidos con posterioridad a la promulgación del presente Acto Legislativo.

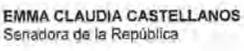
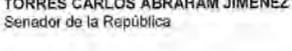
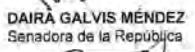
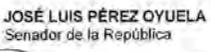
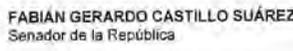
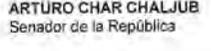
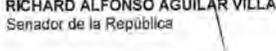
El Gobierno nacional, dentro del año siguiente a la expedición de este Acto Legislativo, presentará los proyectos de ley para:

1. Desjudicializar algunos asuntos que serán conocidos por autoridades administrativas y particulares.
2. El ejercicio de funciones disciplinarias por uno o varios colegios de abogados.
3. Actualizar la legislación en materia de mecanismos alternativos de solución de conflictos, incluyendo el arbitraje originado en la ley y el arbitraje laboral.
4. La creación de las especialidades comercial y rural dentro de la jurisdicción ordinaria.
5. La definición de los criterios para la intervención del Ministerio Público en los procesos judiciales y el traslado de procuradores judiciales a la planta de jueces de la Rama Judicial.

Artículo 12. *Vigencia.* Salvo lo previsto en el artículo anterior, este Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

BANCADA SENADO

 GERMÁN VARÓN COTRINO Senador de la República	 EMMA CLAUDIA CASTELLANOS Senadora de la República
 LUIS EDUARDO DÍAZGRANADOS Senador de la República	 TORRES CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ Senador de la República
 DAIRÁ GALVIS MÉNDEZ Senadora de la República	 JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA Senador de la República
 DIDIER LOBO CHINCHILLA Senador de la República	 EDGAR JESÚS DÍAZ CONTRERAS Senador de la República
 FABIÁN GERARDO CASTILLO SUÁREZ Senador de la República	 RODRIGO LARA RESTREPO Senador de la República
 ARTURO CHAR CHALJUB Senador de la República	 RICHARD ALFONSO AGUILAR VILLA Senador de la República

ANTONIO ZABARAÍN
Senador de la República

TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ
Senador de la República

ANA MARÍA CASTAÑEDA
Senadora de la República

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
Senador de la República

BANCADA CÁMARA DE REPRESENTANTES

JOSÉ IGNACIO MESA
Representante a la Cámara

JOSÉ GABRIEL AMAR SEPÚLVEDA
Representante a la Cámara

CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO
Representante a la Cámara

MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES
Representante a la Cámara

KARINA ESTEFANÍA ROJANO PALACIO
Representante a la Cámara

ANGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL
Representante a la Cámara

JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ
Representante a la Cámara

HERNANDO JOSÉ PADAÚÍ ÁLVAREZ
Representante a la Cámara

KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE
Representante a la Cámara

GUSTAVO HERNÁN PUNTES DÍAZ
Representante a la Cámara

ERWIN ARIAS BETANCUR
Representante a la Cámara

ELOY CHICHÍ QUINTERO ROMERC
Representante a la Cámara

GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO
Representante a la Cámara

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Representante a la Cámara

DAVID ERNESTO PULIDO NOVQA
Representante a la Cámara

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara

CARLOS MARIO FARELO DAZA
Representante a la Cámara

JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO
Representante a la Cámara

JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara

BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ
Representante a la Cámara

CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ
Representante a la Cámara

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara

ATILANO ALONSO GIRALDO A.
Representante a la Cámara

JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara

SALÍM VILLAMIL QUESSEP
Representante a la Cámara

HÉCTOR JAVIER VERGARA SIERRA
Representante a la Cámara

ÓSCAR CAMILO ARANGO GÁRDENAS
Representante a la Cámara

AQUILEO MEDINA ARTEAGA
Representante a la Cámara

OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Representante a la Cámara



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Mediante el presente proyecto de Acto Legislativo se proponen al Congreso de la República unos ajustes puntuales a la estructura de la administración de justicia para propender a la seguridad jurídica, el acceso a la justicia, la eficiencia de la justicia y la calidad de la misma.

La presente iniciativa legislativa recoge los principales puntos de consenso detectados en el

trámite del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado acumulado con los proyectos de Acto Legislativo números 17 y 22 de 2018 Senado, “*por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones*”, que fue archivado en 2018, prescindiendo de algunos temas, como la reforma al sistema de gobierno, Tribunal de Aforados y administración de la Rama Judicial.

De igual forma, las discusiones sobre la autonomía presupuestal de la Rama Judicial, y en particular respecto de la mejor fórmula para garantizar la autonomía presupuestal sin imponer inflexibilidades injustificadas al presupuesto, merecen también una mayor reflexión antes de llevar una propuesta al Congreso.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Los puntos que a continuación se exponen, que son de la mayor importancia para la justicia de Colombia, tienen, a juicio de los autores de este proyecto, suficiente consenso político y académico para ser presentados al Congreso y recibir los cuatro debates de la primera vuelta antes de junio de 2019, con el objetivo de entregar al país una reforma completa a la justicia en diciembre de este año, incluyendo el presente proyecto de Acto Legislativo.

1. Seguridad jurídica

El sistema de justicia no responde adecuadamente a las necesidades de los ciudadanos, entre otros motivos porque da varias respuestas para un mismo problema y porque los litigios en la práctica no terminan, lo cual desvirtúa la capacidad de la justicia en Colombia para solucionar efectivamente los conflictos. El Proyecto de Acto Legislativo 21 de 2018 Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo números 17 y 22 de 2018 Senado, propuso cuatro medidas en materia de seguridad jurídica. En primer lugar, propuso otorgar expresamente a las altas cortes la función de unificación de jurisprudencia. En segundo lugar, propuso abrir la puerta para que, por medio de una ley, se regulara una facultad de selección de procesos en la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, para que, como la Corte Constitucional, pudieran escoger pocos asuntos y solo fallar los temas de relevancia para la unificación de jurisprudencia. En tercer lugar, propuso prohibir la práctica nociva del “comunicado de prensa”, mediante los cuales se anuncia el sentido de las decisiones de las altas cortes y se continúa redactando las providencias meses después. En cuarto lugar, se propuso también ajustar la acción de tutela para fortalecerla como mecanismo de protección de los derechos fundamentales. En quinto lugar, se propuso la obligatoriedad del precedente.

El presente proyecto de acto legislativo insiste en la obligatoriedad del precedente y propone, para garantizar una mayor estabilidad en la

jurisprudencia de los órganos de cierre, aumentar los periodos de los magistrados de las altas cortes. Este aumento de periodos, por supuesto, tendrá que regir para quienes resulten elegidos con posterioridad a la promulgación del acto legislativo.

2. Obligatoriedad del precedente judicial

En Colombia el debate sobre el lugar del precedente en las fuentes del derecho está en gran medida superado. El precedente no solo ha sido reconocido jurisprudencialmente, como ocurrió en la sentencia C-836 de 2001, que actualizó la noción de la doctrina probable, sino también por vía legal, en el Código General del Proceso y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En la jurisdicción de lo contencioso administrativo existe, además, la figura de las sentencias de unificación, la cual permite a los litigantes y jueces del país conocer la posición unificada del Consejo de Estado sobre determinados asuntos, sin tener que recurrir a la interpretación de múltiples precedentes, con frecuencia contradictorios, sobre un mismo punto.

Este proyecto propone modificar el artículo 230 de la Constitución, sin modificar el sistema de fuentes del derecho en Colombia, para reiterar el deber de coherencia de los jueces con los precedentes de las altas cortes. En este punto es importante destacar que el precedente de las altas cortes es subordinado a la Constitución y, en el caso de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, también a la ley.

Una ley posterior tendrá que regular algunos aspectos detallados de la disciplina del precedente. Por ejemplo, las mayorías requeridas en una alta corte para modificar una sentencia de unificación, que deberían ser más exigentes que la mayoría simple, con el fin de lograr una mayor estabilidad en la jurisprudencia.

3. Mayor estabilidad en las altas cortes: periodos de 12 años para los magistrados

Los periodos de ocho años en la magistratura han propiciado cambios jurisprudenciales muy frecuentes. Si bien la evolución jurisprudencial es deseable, no es conveniente que los lineamientos de las altas cortes como órganos de cierre varíen cada ocho años con la elección de nuevos magistrados.

El aumento de periodo de ocho a doce años la propuso en el año 2010 la Comisión Bonivento, la cual señaló, respecto de esa propuesta, que *“lo que persigue es asegurar, con dicha permanencia, una mayor solidez o vigor en la unificación de las jurisprudencias de las Altas Cortes, indispensable para que estas puedan desarrollar la eficacia obligatoria relativa de la jurisprudencia que se propone en la reforma”*.

El aumento de periodos va de la mano de la obligatoriedad de la jurisprudencia. El respeto

de los jueces por la jurisprudencia no se produce exclusivamente por la consagración de la misma como fuente de derecho. Esta también gana legitimidad en la medida en que sea percibida por los operadores de justicia como estable y producto de una reflexión y deliberación profunda de los miembros de la alta magistratura. El aumento de periodo contribuye a la estabilidad de la jurisprudencia, y con ello a su legitimidad ante los jueces de primera y de segunda instancia.

Tal como lo indican las disposiciones finales del proyecto de acto legislativo, el aumento de periodos regirá exclusivamente para los funcionarios que sean elegidos con posterioridad a la promulgación del acto legislativo.

4. Descongestión

El proyecto propone habilitar al legislador para dotar de precisas facultades jurisdiccionales a abogados, notarios, centros de arbitraje y centros de conciliación. Con esta propuesta no se pretende vaciar las competencias de la Rama Judicial ni trasladar a la Rama Ejecutiva la función principal de resolución de conflictos.

El objetivo de esta propuesta es agilizar la solución de conflictos, permitiendo que los particulares asistan a la Rama Judicial. Por ejemplo, sería posible asignar a los notarios la función de declarar la prescripción adquisitiva de dominio en los casos en que no exista oposición de terceros, tal como se intentó con la Ley 1183 de 2008, que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional debido a que los notarios no estaban facultados constitucionalmente para administrar justicia (sentencia C-1159 de 2008). Esta propuesta permitiría, precisamente, que los notarios cumplieran precisas funciones jurisdiccionales, en casos en que no haya controversia y no se requiera dirimir un conflicto, para mejorar la seguridad jurídica.

De igual forma se podría habilitar a los abogados para ejercer como jueces de tiempo parcial, con fines de descongestión y para casos reiterativos en los que se deban aplicar las sentencias de unificación.

Las anteriores propuestas pueden contribuir a descongestionar la justicia y a brindar una solución pronta a los miles de ciudadanos que requieren una respuesta a sus problemas jurídicos.

5. Aumento de requisitos de edad y experiencia

El proyecto insiste en un propósito que ya ha sido debatido antes por el Congreso, y que fue logrado parcialmente con el Acto Legislativo número 02 de 2015. Dicha reforma aumentó el requisito de experiencia para los magistrados, de diez a quince años. Sin embargo, el requisito de quince años es insuficiente para lograr el objetivo de que los juristas que llegan a la alta dignidad de la magistratura lo hagan para terminar su carrera y no, como ocurre ahora con frecuencia, como un paso intermedio en la carrera profesional.

El proyecto propone un punto que ya ha sido objeto de consenso entre los distintos partidos políticos, que consiste en aumentar la experiencia de quince a veinticinco años, y además exigir que el candidato a magistrado tenga una edad de cincuenta o más años. Estos dos requisitos simultáneos, aunados al periodo de doce años, son un seguro contra la puerta giratoria, pues prácticamente garantizan que los nuevos magistrados se retiren al final de sus periodos con una pensión de vejez.

6. Aumento de inhabilidades

En consonancia con las anteriores propuestas, este proyecto insiste en incorporar un marco fuerte de inhabilidades con los objetivos de evitar incentivos perversos en el ejercicio de las facultades electorales que conserven las cortes y de reforzar las protecciones contra la denominada puerta giratoria. Es importante, en todo caso, evitar que las inhabilidades sean permanentes y asegurar que el régimen de inhabilidades no impida, hacia el futuro, que los exmagistrados preserven su libertad constitucional de elección de profesión u oficio.

El proyecto, como otros proyectos anteriores, propone que se prohíba a los magistrados de las altas cortes litigar directa o indirectamente ante su propia jurisdicción y postularse a cargos públicos de elección popular.

7. Restauración de la confianza pública en las Altas Cortes

En una reforma a su reglamento interno, la Corte Suprema de Justicia habilitó a su Sala Plena para separar del cargo a los magistrados cuya honorabilidad se encontrara seriamente cuestionada, con el siguiente texto:

“Cuando un magistrado de la Corporación esté siendo investigado penalmente por autoridad competente y a causa de ello se encuentre cuestionada de manera grave y fundada su honorabilidad, con el fin de garantizar la imparcialidad, la moralidad y la ética en la función de administrar justicia y para salvaguardar la legitimidad, la credibilidad, el buen nombre y el prestigio de la Corporación, como medida administrativa, preventiva y no sancionatoria, la Sala Plena, por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes, mediante votación nominal, previo un trámite breve y sumario, decidirá si lo releva de las funciones jurisdiccionales y administrativas a su cargo, por el término que dure la investigación”.

Esta es una buena práctica de la justicia que los autores de este proyecto consideran importante valorar e incluir en la Constitución, con el fin de generalizarla a las demás altas corporaciones, e impedir que los hechos concretos de corrupción afecten injustificadamente la confianza de la ciudadanía en las altas cortes.

8. Eliminación de bloqueos institucionales

En este punto, el proyecto recoge las experiencias positivas de la Rama Judicial en la superación de los bloqueos que se presentan comúnmente a la hora de elegir magistrados, presidentes de las corporaciones o altos funcionarios cuya elección o nominación corresponde a las altas cortes. En una reforma a su reglamento, el Consejo de Estado dispuso la disminución de las mayorías requeridas para las elecciones a cargo de la Sala Plena, si al cabo de tres meses no se lograba la mayoría calificada. Esto ha permitido realizar elecciones más rápidas en el Consejo de Estado, evitando los desgastes de tiempo atrás.

El proyecto propone una norma con un objetivo similar que sea uniforme para todas las altas corporaciones, y propone igualmente que el quórum y las mayorías se calculen sobre los magistrados en ejercicio del cargo, de manera que la terminación de los periodos constitucionales y la apertura de vacancias en los cargos no haga más exigentes los requisitos de quórum y mayorías.

La necesidad de esta reforma es fácilmente observable en la coyuntura actual, en la cual la Corte Suprema de Justicia, que carece de una norma reglamentaria que le permita desbloquear las elecciones, sigue con una presidencia en interinidad.

9. Eliminación de funciones de nominación

Las funciones electorales de las altas cortes distraen a los magistrados de su verdadera función de administrar justicia. La intención de reformar la Constitución en el sentido de eliminar estas funciones ha sido compartida incluso por las altas cortes. Por ejemplo, el Consejo de Estado propuso por medio del Proyecto de Acto Legislativo 12 de 2018 trasladar al Congreso las funciones de elegir al Auditor General de la República y el Procurador General de la Nación.

El proyecto reitera esa propuesta, manteniendo en las cortes la elección del Fiscal General de la Nación y del Registrador Nacional del Estado Civil. La elección del Fiscal General de la Nación debe permanecer en la Corte Suprema de Justicia, pues se trata de un funcionario que hace parte de la Rama Judicial. Por otra parte, si bien la elección del Registrador no es un asunto que tenga que ver con las funciones misionales de la Rama Judicial, no parece existir en este momento una mejor opción institucional para la elección de ese alto funcionario.

10. Límites temporales a la detención preventiva y flexibilización del tiempo para poner el capturado a disposición del juez

La situación de los sindicatos en Colombia es crítica. Existen personas con varios años en detención preventiva sin que hayan sido objeto de sentencia absolutoria o condenatoria. Esta situación es abiertamente injusta y violatoria de la presunción de inocencia. El proyecto propone

establecer un límite claro en cuanto al tiempo que una persona puede durar en detención preventiva, indicando que esta en ningún caso podrá durar más de doce meses.

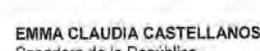
Por otra parte, el proyecto también propone establecer un término razonable de setenta y dos horas, en las circunstancias excepcionales que establezca la ley, para poner a disposición del juez a las personas detenidas preventivamente. Estas circunstancias deberán obedecer exclusivamente a la distancia, como ocurre con los barcos en altamar, o las alteraciones graves de seguridad, que impidan llegar al despacho judicial o ponerse en contacto con el juez en el término de las treinta y seis horas.

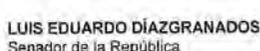
En cualquier caso, se deja la regulación de este término a una ley estatutaria, lo cual garantizará una mayor deliberación y consenso político en la definición de estas causales.

De los honorables Congresistas,

BANCADA SENADO

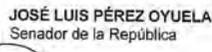

GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República


EMMA CLAUDIA CASTELLANOS
Senadora de la República

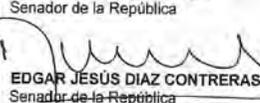

LUIS EDUARDO DÍAZGRANADOS
Senador de la República

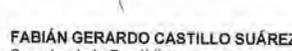

TORRES CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ
Senador de la República


DAIRA GALVIS MÉNDEZ
Senadora de la República

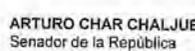

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Senador de la República

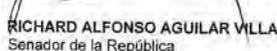

DIDIER LOBO CHINCHILLA
Senador de la República

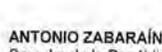

EDGAR JESÚS DÍAZ CONTRERAS
Senador de la República


FABIÁN GERARDO CASTILLO SUÁREZ
Senador de la República


RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República


ARTURO CHAR CHALJUB
Senador de la República


RICHARD ALFONSO AGUILAR VILLA
Senador de la República

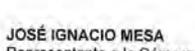

ANTONIO ZABARAÍN
Senador de la República

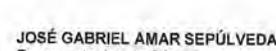

TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ
Senador de la República

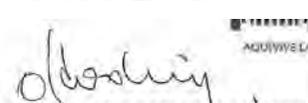

ANA MARÍA CASTAÑEDA
Senadora de la República

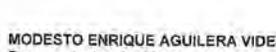

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
Senador de la República

BANCADA CÁMARA DE REPRESENTANTES

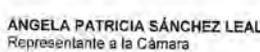

JOSÉ IGNACIO MESA
Representante a la Cámara

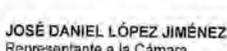

JOSÉ GABRIEL AMAR SEPÚLVEDA
Representante a la Cámara

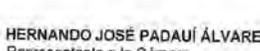

CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO
Representante a la Cámara


MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES
Representante a la Cámara


KARINA ESTEFANÍA ROJANO PALACIO
Representante a la Cámara

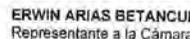

ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL
Representante a la Cámara

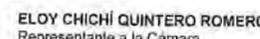

JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ
Representante a la Cámara

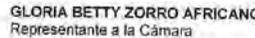

HERNANDO JOSÉ PADAUÍ ÁLVAREZ
Representante a la Cámara

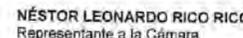

KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE
Representante a la Cámara


GUSTAVO HERNÁN PUENTES DÍAZ
Representante a la Cámara

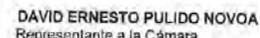

ERWIN ARIAS BETANCUR
Representante a la Cámara


ELOY CHICHÍ QUINTERO ROMERO
Representante a la Cámara

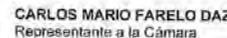

GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO
Representante a la Cámara

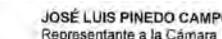

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara


CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Representante a la Cámara


DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA
Representante a la Cámara


JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara

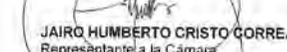

CARLOS MARIO FARELO DAZA
Representante a la Cámara

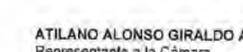

JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO
Representante a la Cámara

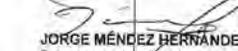

JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara

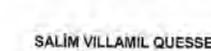

BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ
Representante a la Cámara

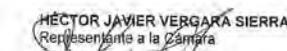

CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ
Representante a la Cámara

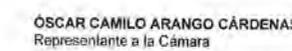

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara

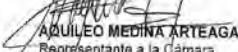

ATILANO ALONSO GIRALDO A.
Representante a la Cámara

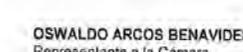

JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara


SALÍM VILLAMIL QUESSEP
Representante a la Cámara


HÉCTOR JAVIER VERGARA SIERRA
Representante a la Cámara


ÓSCAR CAMILO ARANGO CÁRDENAS
Representante a la Cámara


AQUILEO MEDINA ARTEAGA
Representante a la Cámara


OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Representante a la Cámara



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 3 de abril de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 37 de 2019 Senado, *por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores *Germán Varón Cotrino, Daira de Jesús Galvis Méndez, Didier Lobo Chinchilla, Édgar Jesús Díaz Contreras, Richard Aguilar Villa, Roy Barreras Montealegre*; honorables Representantes *César Augusto Lorduy Maldonado, Jairo Humberto Cristo Correa, Jorge Méndez Hernández, Aquileo Medina Arteaga*. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 3 de abril de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Acto Legislativo a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 34 DE 2018 SENADO

por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole al municipio de Villavicencio (Meta) el carácter de distrito especial, biodiverso, ecoturístico, agroindustrial y educativo.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 35 DE 2019 DE SENADO.

Bogotá, D. C., 2 de abril de 2019

Doctor

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 34 de 2018 Senado, por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole al municipio de Villavicencio (Meta) el carácter de Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 35 de 2019 Senado.

Cordial Saludo:

Presento a continuación informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional del honorable Senado de la República del proyecto de Acto Legislativo número 34 de 2018 Senado, *por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole al municipio de Villavicencio (Meta) el carácter de Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo, acumulado con el proyecto de Acto Legislativo número 35 de 2019 Senado, conforme a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992.*

I. EL TRÁMITE LEGISLATIVO

El 20 de agosto de 2019 se radicó en la Secretaría del Senado el Proyecto de Acto Legislativo

número 34 de 2018, *por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole al municipio de Villavicencio (Meta) el carácter de Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo, a iniciativa de los honorables Senadores Germán Varón Cotrino, José Roy Leonardo Barreras Contreras y José Obdulio Gaviria y los honorables Representantes a la Cámara Buenaventura León León, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, César Augusto Lorduy Maldonado, José Daniel López Jiménez, Julio César Triana Quintero y Erwin Arias Betancur.*

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado mediante Acta MD-23 del 19 de marzo de 2019, me designó como ponente para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo.

Posteriormente, el 26 de marzo de 2019 se radicó en la Secretaría de Senado el Proyecto de Acto Legislativo número 35 de 2019 Senado, *por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole al municipio de Villavicencio (Meta) el carácter de Distrito Especial, Turístico, Cultural y Universitario, una iniciativa de los honorables Senadores Iván Darío Agudelo Zapata, Horacio José Serpa Moncada y los honorables Representantes a la Cámara Alejandro Vega Pérez, Julián Peinado Ramírez, Andrés David Calle, Juan Fernando Reyes, Nilton Córdoba Manyoma, Óscar Hernán Sánchez, Henry Correal Herrera, José Luis Correa, Juan Diego Echavarría, Luciano Grisales Londoño, Víctor Ortiz Joya, Rodrigo Rojas Lara, Alejandro Carlos Chacón.*

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado mediante Acta MD-24 del 27 de marzo de 2019 decide acumular los dos Proyectos de Acto Legislativo en virtud de ser el mismo tema.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo número 34 de 2018, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 35 de 2019, proponen, como reforma constitucional, otorgarle al municipio de Villavicencio (Meta) el carácter de Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo.

En la actualidad, el artículo 328 constitucional (modificado por el Acto Legislativo número 02 de 2018) reconoce como distritos los siguientes:

- El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.
- El Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.
- El Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.
- El Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura y Tumaco.
- Turbo, Riohacha, Mompox y de pronto alguno más.

III. OBSERVACIONES DEL PONENTE

1. Marco normativo

El artículo 1 de la Constitución consagra como principio fundamental del Estado colombiano la descentralización y autonomía de las entidades territoriales [1]. De forma complementaria, la Ley 1454 de 2011 “*por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*”, define dichos principios de la siguiente manera: “**Artículo 3°. Principios Rectores del Ordenamiento Territorial.**

[...]

Autonomía. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Descentralización. La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento”.

Por otro lado, el artículo 286 de la Constitución establece los distritos como una categoría de entidad territorial, así:

“**Artículo 286.** Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

[...]

Como se observa, los distritos son tratados en la Constitución como entidades territoriales diferentes a los municipios, sustrayéndose

de su régimen ordinario para implementar un régimen legal especial que se caracteriza por la independencia fiscal y administrativa, y que permite reconocer la importancia política, agroindustrial, educativa, turística, entre otros, de un territorio definido y potenciando su desarrollo. Teniendo en cuenta este régimen, de los distritos especiales se desprenden unas características importantes:

- Se encuentran sometidos, como se mencionó previamente, a un régimen político, fiscal y administrativo especial de orden constitucional y legal.
- Sus órganos y autoridades gozan de facultades diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios.

Es importante precisar que para la creación de distritos se encuentran vigentes dentro de nuestro sistema jurídico dos procedimientos. El primero de ellos, aplicable en este caso específico, corresponde a la creación y aprobación de un acto legislativo reformativo de la Constitución, el cual se encuentra estipulado en el artículo 375 de la misma, así:

“**Artículo 375.** Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos al cinco por ciento del censo electoral vigente.

[...]

La existencia de este procedimiento para el establecimiento de distritos especiales encuentra respaldo en la jurisprudencia constitucional. En la sentencia C-494 de 2015 [2] se señaló al respecto:

“En cuanto a la creación de distritos como entidades territoriales, se observa que en la actualidad estas entidades territoriales han surgido de dos maneras: i) *voluntad directa del Constituyente de 1991* o; ii) *por acto legislativo.* [...]” (subrayado fuera de texto).

El segundo procedimiento estipulado en nuestro sistema jurídico es aquel creado por medio de la Ley (orgánica) 1617 de 2013, la cual no solo establece los requisitos, sino la organización, estructura, funcionamiento de los distritos y establece las disposiciones para elaborar sus estatutos políticos, administrativos y fiscales.

No obstante, el presente proyecto de acto legislativo se encuentra utilizando el procedimiento establecido en la Constitución consistente en su propia modificación para otorgarle a Villavicencio la categoría de distrito especial, rigiéndose, en lo demás, por la Ley 1617 de 2013. Lo anterior, teniendo en cuenta que en su artículo 1 se dispone

[1] Constitución. “Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

[2] Corte Constitucional, sentencia C-494 del 5 de agosto de 2015. M. P.: Alberto Rojas Ríos.

como objeto “*dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas [...]*”. Así mismo, su artículo 2° dispuso:

“Artículo 2°.

[...]

En todo caso las disposiciones de carácter especial prevalecerán sobre las de carácter general que integran el régimen ordinario de los municipios y/o de los otros entes territoriales; pero en aquellos eventos no regulados por las normas especiales, o que no se hubieren remitido expresamente a las disposiciones aplicables a alguno de los otros tipos de entidades territoriales, previstas en la Constitución Política, la ley, ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, estos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios” (subrayado fuera de texto).

2. Fundamentos para su declaratoria como distrito especial

El propósito de la iniciativa es propender al desarrollo de Villavicencio, que es la ciudad más poblada de los Llanos Orientales, con 516.802 habitantes (“La Puerta del Llano”) [3]. Villavicencio, además de ser el núcleo poblacional de esta región, también es considerada su núcleo económico, administrativo, cultural, de conectividad y turístico. Es la primera fuente comercial y de abastecimiento para las demás ciudades de los “Llanos Orientales”, dado su ubicación geográfica estratégica.

La fuerte actividad extractiva que se realiza en dicha región ha hecho que muchas empresas del sector minero y petrolero se hayan instalado allí con centros de sus operaciones administrativas. En el documento contentivo de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 [4], se indica que la región Llanos-Orinoquía cuenta con un potencial de desarrollo único debido a factores naturales diferenciales como (i) el tamaño de su territorio, (ii) sus ecosistemas estratégicos, (iii) su biodiversidad, (iv) su oferta hídrica, (v) la existencia de hidrocarburos, y (vi) la disponibilidad de tierras para el desarrollo de las actividades agropecuarias, agroindustriales y forestales de manera intensiva y sostenible.

A través de Villavicencio se canaliza el acceso a Bogotá y otras ciudades del interior de la mayoría de los productos agropecuarios y agroindustriales de la región de los Llanos Orientales. Se le denomina “la despensa de

Colombia”. Entre sus actividades económicas se encuentran el comercio, la agricultura, la ganadería y la explotación minera, de petróleo y gas, dado que a 32 km de distancia se encuentra ubicado el campo de Apiay. La ciudad cuenta con un buen inventario hotelero, así como de fincas agroturísticas que proyectan un alto crecimiento turístico. Adicionalmente, es el principal centro urbano universitario de la región.

No obstante esas características, la ciudad requiere instrumentos que la potencien, en pro de una mejor calidad de vida de sus habitantes y los de la región de los Llanos Orientales. La conversión de Villavicencio a distrito especial facilitará la integración económica con los demás municipios y centros poblacionales que la conforman.

De acuerdo con el Índice de Competitividad de Ciudades de 2018 elaborado por la Universidad del Rosario y el Consejo Privado de Competitividad [5], Villavicencio requiere instrumentos que permitan mejorar su competitividad accediendo a recursos y herramientas. Según el estudio mencionado, la ciudad quedó en la posición número 17 de las 23 ciudades más competitivas del país. A su vez, respecto de sectores específicos, quedó en la posición número 16 en educación superior, en la posición número 13 en formalidad laboral, en la posición número 10 en sostenibilidad ambiental e innovación y dinámica empresarial, en la posición número 8 en eficiencia de mercados y en la posición número 3 en natalidad empresarial, entre otros.

Este proyecto de acto legislativo tiene como propósito dinamizar la economía de la ciudad mediante la estructuración de un régimen administrativo, jurídico y fiscal especial que incentive el aumento en la demanda de bienes y servicios para lograr de esta manera un mayor desarrollo en las actividades agroindustriales, extractivas, de turismo, en especial las ecoturísticas, y educativas no solo en la ciudad, sino en la región de los Llanos Orientales a través de una estructuración administrativa y fiscal especial que tenga en cuenta sus propias necesidades y objetivos.

3. Ajuste en la redacción

Por técnica legislativa, propongo un ajuste en la redacción a los artículos respecto a los proyectos originales:

El primero, en el artículo 1 para enlistar los distritos de rango constitucional que conservarían su régimen y carácter, reconociendo la creación y organización de Villavicencio como Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo.

El segundo, en el artículo 2°, para aclarar que el régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución y las leyes especiales, suprimiendo la expresión “que para

[3] La región de los Llanos Orientales se encuentra integrada por los departamentos del Meta, Vichada, Arauca, Casanare, Guainía y el Guaviare.

[4] <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022-Interactivo.pdf>

[5] <http://www.urosario.edu.co/competitividad/Documentos/Indice-de-Competitividad-de-Ciudades-2018.pdf>

el efecto se dicten”, dado que puede generar confusión en el sentido de requerirse unas leyes nuevas, máxime cuando ya existe la Ley 1617 de 2013, “*por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales*”.

El tercero, en el artículo 3º, para mejorar la redacción, eliminando “desde su publicación” e incluyendo “a partir de su promulgación”, para otorgarle de esta manera un lenguaje mucho más técnico y claro.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

<p>Texto original Proyecto de Acto Legislativo número 34 de 2018 Senado</p> <p><i>por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole al municipio de Villavicencio (Meta) el carácter de Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo</i></p>	<p>Texto original Proyecto de Acto Legislativo número 35 de 2019 Senado</p> <p>por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole al municipio de Villavicencio (Meta) el carácter de Distrito Especial, Turístico, Cultural y Universitario</p>	<p>Pliego de Modificaciones Proyecto de Acto Legislativo número 34 de 2018 Senado acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 35 de 2019 Senado</p> <p><i>por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole al municipio de Villavicencio (Meta) el carácter de Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo</i></p>
<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 328 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 328. El Distrito Turístico, Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico, y a Villavicencio como Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo.</p>	<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 328 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 328. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico, y a Villavicencio como Distrito Especial, Turístico, Cultural y Universitario.</p>	<p>Artículo 1º. Modifíquese el Artículo 328 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 328. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico, y <u>se organiza a Villavicencio como Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo.</u></p>
<p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 356 de la Constitución Política, en el siguiente párrafo, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 356 (...)</p> <p>Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. La ciudad de Villavicencio se organiza como Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determina la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.</p>	<p>Artículo 2º. Modifíquese el inciso 12 del artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 356. (...)</p> <p>Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. <u>La ciudad de Villavicencio se organiza como Distrito Especial, Turístico, Cultural y Universitario.</u> Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.</p>	<p>Artículo 2º. Modifíquese <u>el inciso 12</u> del Artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 356. [...]</p> <p>Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. <u>La ciudad de Villavicencio se organiza como Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo.</u> Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.</p>
<p>Artículo 3º. Vigencia. El presente acto legislativo rige desde su publicación.</p>	<p>Artículo 3º. Este acto legislativo rige a partir de su publicación.</p>	<p>Artículo 3º. Vigencia. El presente acto legislativo rige <u>a partir de su promulgación.</u></p>

V. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 034 de 2018 Senado, *por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole al municipio de Villavicencio (Meta) el carácter de Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo*”, acumulado con el Proyecto de Acto

Legislativo número 35 de 2019 Senado, conforme al pliego de modificaciones propuesto.

Del honorable Senador,



JOSE OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

VI. TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 34 DE 2018 SENADO, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 35 DE 2019 SENADO

por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole al municipio de Villavicencio (Meta) el carácter de Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo.

El Congreso de la República
DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 328 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 328. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico, y se organiza a Villavicencio como Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo.

Artículo 2°. Modifíquese el inciso 12 del artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 356. Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. La ciudad de Villavicencio se organiza como Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución y las leyes especiales, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

Artículo 3°. *Vigencia.* El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Del honorable Senador,



JOSE OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA FRENTE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2018 SENADO Y 134 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se establece la protección de los derechos de salud y al medio ambiente sano estableciendo medidas tendientes a la reducción de emisiones contaminantes de fuentes móviles y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.,

Doctora

DELICY HOYOS ABAD

Secretaria Comisión Quinta de Senado

Congreso de la República

Carrera 7 número 8-68

Bogotá, D. C.,

Asunto: Concepto del Ministerio de Minas y Energía frente al Proyecto de ley número 255 de 2018 Senado y 134 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establece la protección de los derechos de salud y al medio ambiente sano estableciendo medidas tendientes a la reducción de emisiones contaminantes de fuentes móviles y se dictan otras disposiciones.

Respetada doctora Delcy:

De manera atenta remito el concepto del Ministerio de Minas y Energía frente al Proyecto de ley número 255 de 2018 Senado y 134 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se establece la*

protección de los derechos de salud y al medio ambiente sano estableciendo medidas tendientes a la reducción de emisiones contaminantes de fuentes móviles y se dictan otras disposiciones.

Cualquier inquietud adicional con gusto será atendida.

Cordialmente.



DIEGO MESA PUYO
Viceministro de Energía

Anexos: Dos (2) Folios.

Copia: Despacho de la Ministra

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA FRENTE A LA PONENCIA PARA CUARTO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2018 SENADO, 134 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se establece la protección de los derechos a la salud y al medio ambiente sano estableciendo medidas tendientes a la reducción de emisiones contaminantes de fuentes móviles y se dictan otras disposiciones.

Una vez revisado el articulado del proyecto de ley, se presentan los siguientes comentarios con

el fin de que sean tenidos en cuenta durante el trámite del mismo.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El presente proyecto de ley busca establecer topos mínimos de emisiones de contaminación, con el fin de mejorar la calidad del aire que respiramos los colombianos, estableciendo fechas límites en las cuales las fuentes móviles deberán ajustarse a estándares internacionales entre los años 2021, 2025 y 2026.

Conscientes de la problemática que representa este tema, el Consejo Nacional Ambiental aprobó en el año 2010 la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire con un plan de acción para los años 2010 a 2019, cuyo objetivo fue impulsar la gestión de este recurso en el corto, mediano y largo plazo, con el fin de alcanzar niveles adecuados de calidad del aire para proteger la salud y el bienestar humano, en el marco del desarrollo sostenible.

Siguiendo el lineamiento anterior, el 31 de julio de 2018, el Gobierno nacional publicó el documento Conpes 3943, de política para el mejoramiento de la calidad del aire, con el fin de *prevenir, reducir y controlar los contaminantes criterio del aire generados por las fuentes que aportan a esta problemática, tales como vehículos e industrias, mediante un conjunto de acciones que deben desarrollar las entidades del Gobierno nacional en el marco de sus competencias. Así mismo, propone recomendaciones a las autoridades ambientales, sugerencias a las entidades territoriales en el sentido de definir acciones para promover la investigación en calidad del aire y sus efectos en la salud y el ambiente.*

2. CONSIDERACIONES DEL ARTICULADO

- **Artículo 2°. Acciones pertinentes para garantizar el mejoramiento de la calidad de los combustibles.** *El Ministerio de Minas y Energía desarrollará las acciones pertinentes para garantizar la producción, importación, almacenamiento, adición y distribución de combustibles necesarios para el cumplimiento de los estándares de emisión definidos en la presente ley, de la siguiente manera:*

Combustible	Contenido de azufre	Fecha de cumplimiento
Diésel	70 ppm	1° de enero de 2026
Gasolina	50 ppm	1° de enero de 2021
	10 ppm	1° de enero de 2026

Parágrafo 1°. El Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentarán en el término de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley el cronograma de mejoramiento de la calidad de los combustibles.

Parágrafo 2°. Los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Minas y Energía podrán modificar las fechas de implementación definidas en la presente Ley siempre y cuando se cuente con la calidad del combustible requerido.

Comentarios: Es importante aclarar que el proceso de adición no se entiende dentro del ámbito de los combustibles líquidos derivados del petróleo. No es claro a qué se refiere este término, ni hace parte de un proceso avalado por este Ministerio. Por lo anterior, solicitamos aclarar o eliminar.

Respecto a la fecha de cumplimiento para diésel, de acuerdo con lo establecido en el Conpes 3943 de 2018, el año de implementación exigible para un contenido de azufre en el diésel de 10 ppm es finales de 2025. Por otro lado, el mismo documento establece que la obligatoriedad de un contenido de 10 ppm de azufre en las gasolinas va desde el año 2026 hasta el año 2030, por lo anterior, no puede definirse un momento particular para la entrada puntual de esta exigencia sino una senda de 5 años. No obstante, los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrán fijar un momento en el tiempo particular para la entrada de esta medida que va a ser determinada con base en el avance que se tenga de manera técnica para poder cumplir con la concentración de azufre mencionada, en todo caso, este tiempo no podrá ser superior a 2030.

Teniendo en cuenta lo anterior y con el fin de articular de mejor manera el texto con la legislación vigente, solicitamos ajustar de acuerdo a las medidas establecidas en el documento Conpes citado.

- **Artículo 5°. Vehículos nuevos con motor ciclo diésel.** *A partir del 7 de enero de 2023 las fuentes móviles terrestres con motor ciclo diésel que se fabriquen, ensamblen o importen para circular por el territorio nacional deberán cumplir con los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes al aire correspondientes a EURO VI, su equivalente o superior.*

Comentarios: En línea con lo antes mencionado, es preciso indicar que la fecha de entrada de la tecnología Euro VI debe ser la misma que la entrada en obligatoriedad del combustible, toda vez que en esa fecha se contará con el combustible que responda a las necesidades de ese tipo de tecnología y avale su uso.

- **Artículo 6°. Vehículos nuevos con motor ciclo otto.** *A partir del 1° de enero de 2022 las fuentes móviles terrestres con motor ciclo otto que se fabriquen, ensamblen o importen para circular por el territorio nacional, deberán cumplir con los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes al aire correspondientes a EURO 4, su equivalente o superior.*

Parágrafo 1°. *A partir del 1° de enero de 2026 las fuentes móviles terrestres que se fabriquen, ensamblen o importen al país con motor ciclo otto para circular por el territorio nacional, deberán cumplir con los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes al aire correspondientes a EURO 6, su equivalente o superior.*

Comentarios: Es preciso aclarar que el rango de fechas establecido en el Conpes de Calidad del Aire para contar con gasolinas de estándar Euro VI es del año 2026 a 2030, por lo anterior, es necesario cambiar la redacción de este parágrafo indicando la fecha máxima de exigibilidad de este parámetro para el 1° de enero de 2030, indicando que de darse antes el logro en contenido de azufre esta fecha podrá cambiar.

- **Artículo 10. Comisión Intersectorial de Calidad del Aire.** *Intégrese la Comisión Intersectorial de Calidad del Aire, en todos los municipios y distritos, la cual estará presidida por la máxima autoridad del ejecutivo local o departamental.*

Esta tendrá el objetivo de formular, implementar y hacer seguimiento a los nuevos programas de reducción de la contaminación en los municipios y distritos, identificando acciones y medidas que permitan reducir los niveles de concentración de los contaminantes a niveles por debajo de los máximos establecidos. Dicha comisión estará integrada por las autoridades de transporte, ambiente, salud, y planeación, o quien haga sus veces.

Parágrafo 1. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará las funciones de esta Comisión, la cual a su vez deberá establecer su secretaría técnica, adoptar su reglamento de funcionamiento y definir un plan de acción.

Comentarios: Toda vez que la calidad de los combustibles es fundamental en las emisiones del parque automotor, es necesario considerar la

inclusión o participación del MME en este tipo de discusiones, como un miembro asesor que pueda dar conceptos relacionados con calidad de combustibles antes de la toma de decisiones finales sobre el tema.

- **Artículo 12. Regulación y Control de vehículos en circulación.** *Los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Transporte estarán a cargo de la ejecución de los estudios técnicos necesarios que permitan establecer el marco regulatorio y de control y vigilancia para realizar la evaluación de emisiones contaminantes de los vehículos en uso, en pruebas sobre rodillos con cargas simuladas o prueba dinámica simple, para lo cual se contará con un plazo no superior a tres (3) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.*

Comentarios: Además de las pruebas de emisiones contaminantes también es necesario hacer pruebas sobre desempeño del parque automotor, su eficiencia e impacto en emisiones ambientales. Por lo cual sugerimos que el Ministerio de Transporte pueda llevar a cabo pruebas particulares sobre el comportamiento e impacto en el rendimiento de los vehículos.

3. CONCLUSIONES

De todo lo expuesto anteriormente, podemos extraer que es importante que el proyecto de ley tenga en cuenta la normatividad que se ha expedido sobre el tema de calidad del aire y control de emisiones, todo con el fin de evitar confusiones y establecer una línea clara que pueda brindar resultados concretos.

Así las cosas, de manera respetuosa recomendamos modificar el proyecto de ley en el sentido de hacer coincidir los términos con los establecidos en el Conpes 3943 del 31 de julio de 2018.

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 26 DE MARZO DE 2019 AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 53 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar la Ley 1266 de 2008, fortaleciendo el derecho al hábeas data.

Artículo 2°. Adiciónese un literal (k) al artículo 3° de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:

k) Previa comunicación al titular. Para efectos de la presente ley, la previa comunicación al titular de la información se entenderá como una notificación, y se regirá por la normativa vigente sobre el tema.

Artículo 3°. Modifíquese y adiciónense tres párrafos al artículo 13 de la Ley 1266 de 2008, que quedará así:

Artículo 13. Permanencia de la información. La información de carácter positivo permanecerá de manera indefinida en los Bancos de Datos de los operadores de información. Los datos cuyo contenido haga referencia al tiempo de mora, tipo de cobro, estado de la cartera y, en general, aquellos datos referentes a una situación de

incumplimiento de obligaciones, se registrarán por un término máximo de permanencia, vencido el cual deberá ser retirada de los Bancos de Datos por el operador, de forma que los usuarios no puedan acceder o consultar dicha información. El término de permanencia de esta información será igual al tiempo de mora, máximo dos (2) años contados a partir de la fecha en que sean pagadas las cuotas vencidas o sea extinguida la obligación.

Parágrafo 1°. El dato negativo y los datos cuyo contenido haga referencia al tiempo de mora, tipo de cobro, estado de la cartera y, en general aquellos datos referentes a una situación de incumplimiento de obligaciones, caducarán una vez cumplido el término de cinco (5) años, contados a partir del momento en que entre en mora la obligación, cumplido este término deberán ser eliminados de la base de datos. Lo anterior, toda vez que no se hayan iniciado acciones de cobro judicial, caso en el cual el dato caducará de inmediato una vez terminado el proceso.

Parágrafo 2°. En las obligaciones inferiores o iguales al veinte por ciento (20%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, el dato negativo solo será reportado después de cumplirse con al menos dos notificaciones de las cuales una deberá hacerse 20 días antes de generarse el reporte.

Parágrafo 3°. Toda información negativa o desfavorable que se encuentre en bases de datos y se relacione con calificaciones, récord (scorings-score), o cualquier tipo de medición financiera, comercial o crediticia, deberá ser actualizada de manera simultánea con el retiro del dato negativo o con la cesación del hecho que generó la disminución de la medición.

Artículo 4°. Adiciónese el numeral 11 al artículo 8° de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:

Numeral 11. Reportar la información negativa de los titulares, máximo (18) meses después de hacerse exigible la obligación.

Artículo 5°. Modifíquese el parágrafo 2° del artículo 10 de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. La consulta de la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países por parte del titular, en toda ocasión y por todos los medios será gratuita.

La revisión continua de esta información por parte del titular o usuario no podrá ser causal de disminución en la calificación de riesgo, récord (scorings-score), o cualquier tipo de medición, ni podrá alterar en nada los estudios financieros o crediticios.

En ningún caso se podrá consultar esta información para fines de toma de decisiones laborales.

Artículo 6°. Adiciónese un parágrafo al artículo 12 de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:

Parágrafo. El incumplimiento de la previa comunicación al titular de la información en los casos en que la obligación o cuota ya haya sido extinguida, dará lugar al retiro inmediato del reporte negativo; para los casos en que se genere el reporte sin el cumplimiento de la notificación y no se haya extinguido la obligación o cuota, se deberá retirar el reporte y cumplir con la comunicación antes de volver a realizarlo.

Artículo 7°. Adiciónese el parágrafo 5° al artículo 14 de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:

Parágrafo 5°. El Gobierno nacional deberá promover la firma de convenios internacionales que permitan que toda información positiva, que se encuentre en bases de datos en el exterior y se relacione con calificaciones, récord (scorings-Score), o cualquier tipo de medición financiera, comercial o crediticia de titulares colombianos radicados o residenciados en esos países, se homologue en Colombia y sea tenida en cuenta para mejorar la calificación, récord (scorings-score) o cualquier tipo de medición del comportamiento del titular que se utilice para la toma de decisiones y análisis de riesgo.

Artículo 8°. Adiciónese el numeral 7 en el numeral II del artículo 16 de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:

Numeral 7. De los casos de suplantación. En el caso que el titular sea víctima del delito de Falsedad Personal contemplado en el Código Penal, y le sea exigido el pago de obligaciones como resultado de la conducta punible de la que es víctima, deberá presentar denuncia ante autoridad competente y elevar petición de corrección ante la fuente adjuntando los soportes correspondientes.

La fuente deberá cotejar los documentos utilizados para adquirir las obligaciones, con los documentos allegados por el titular en la petición, los cuales se tendrán como prueba sumaria para probar la falsedad, la fuente deberá denunciar el delito de estafa del que ha sido víctima.

Con la solicitud debidamente sustentada por el titular, el dato negativo, récord (scorings-score) y cualquier otro dato que refleje el comportamiento del titular, deberán ser modificados por la fuente reflejando que la víctima de falsedad no es quien adquirió las obligaciones, y se incluirá una leyenda dentro del registro personal que diga *-Víctima de Falsedad Personal-*.

Numeral 8. Silencio Administrativo Positivo. Las peticiones o reclamos deberán resolverse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de su recibo. Si en ese lapso no se ha dado pronta resolución, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada.

Artículo 9°. *Actualización y rectificación de los datos.* Las fuentes de información deberán reportar como mínimo una vez al mes al operador, las novedades acerca de los datos, para que el operador los actualice en el menor tiempo posible término.

Artículo 10. Régimen de transición. Los titulares de la información que a la entrada en vigencia de esta ley hubieran extinguido sus obligaciones objeto de reporte, y cuya información negativa hubiere permanecido en los Bancos de Datos por lo menos seis (6) meses, contados a partir de la extinción de las obligaciones, serán beneficiarios de la caducidad inmediata de la información negativa.

Los titulares que tengan extintas sus obligaciones objeto de reporte, cuya información negativa no hubiere permanecido en los Bancos de Datos al menos seis (6) meses después de la extinción de las obligaciones, permanecerán con dicha información negativa por el tiempo que les hiciera falta para cumplir los seis (6) meses, contados a partir de la extinción de las obligaciones. En el caso de que las obligaciones registren mora inferior a seis (6) meses, la información negativa permanecerá por el mismo tiempo de mora, contado a partir de la extinción de las obligaciones.

Los titulares de la información que extingan sus obligaciones objeto de reporte dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, permanecerán con dicha información negativa en los Bancos de Datos por el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de extinción de tales obligaciones. Cumplido este plazo de máximo seis (6) meses, el dato negativo deberá ser retirado automáticamente de los Bancos de Datos.

Artículo 11. Vigencia y derogatoria. Esta ley rige a partir de la fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República del día 26 de marzo de 2019, al Proyecto de ley número 053 de 2018 Senado, *por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente

LUIS FERNANDO VELASCO CHÁVEZ
Senador Ponente

El presente Texto Definitivo fue aprobado con modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el día 26 de marzo de 2019, de conformidad con el articulado para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 205 - jueves 4 de abril de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de acto legislativo número 36 de 2019 Senado, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.	1
Proyecto de acto legislativo número 37 de 2019 Senado, por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones	10

PONENCIAS

Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al proyecto de acto legislativo número 34 de 2018 Senado, por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole al municipio de Villavicencio (Meta) el carácter de distrito especial, biodiverso, ecoturístico, agroindustrial y educativo.....	16
--	----

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Minas y Energía frente al Proyecto de ley número 255 de 2018 Senado y 134 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establece la protección de los derechos de salud y al medio ambiente sano estableciendo medidas tendientes a la reducción de emisiones contaminantes de fuentes móviles y se dictan otras disposiciones.....	20
--	----

TEXTOS DE PLENARIA

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 26 de marzo de 2019 al proyecto de ley estatutaria número 53 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.....	22
--	----