



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 448

Bogotá, D. C., martes, 19 de junio de 2018

EDICIÓN DE 16 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 68 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1715 de 2014.

Bogotá, D. C., abril de 2018

Doctor

MANUEL GUILLERMO MORA JARAMILLO

Presidente Comisión Quinta

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 68 de 2017 Senado, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1715 de 2014.

Honorable Senador:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado, de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, se procede a rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 68 de 2017 Senado**, *“por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1715 de 2014”*.

I. Trámite de la iniciativa

La presente iniciativa legislativa fue presentada por los Senadores Jaime Amín Hernández, Thania Vega de Plazas, Paloma Susana Valencia Laserna, Nohora Stella Tovar Rey, Alfredo Ramos Maya, Carlos Felipe Mejía Mejía, Paola Andrea Holguín

Moreno, Orlando Castañeda Serrano, Daniel Alberto Cabrales Castillo, León Rigoberto Barón Neira y Fernando Nicolás Araújo Rumié.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado de la República, fui designado para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa.

II. Objeto

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer las disposiciones para la creación de las Granjas Solares, mediante la modificación y adición de la Ley 1715 de 2014, *“por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional”*.

III. Contenido de la iniciativa

El presente proyecto de ley cuenta con siete (7) artículos, entre ellos el de la vigencia.

En los dos primeros artículos se crea la figura de las granjas solares.

El artículo 3º fija el límite de kWh para los autogeneradores a pequeña escala para facilitar su identificación y reglamentación.

En el artículo 4º de la presente iniciativa modifica el artículo 8º de la Ley 1715 de 2014 incorporando estándares internacionales para la venta de excedentes con lo cual se busca incentivar la producción de energía fotovoltaica.

En el artículo 5º se fijan las garantías mínimas que deben brindarse a los autogeneradores.

El artículo 6º emite un mandato al Gobierno nacional para que reglamente la materia.

El artículo 7º contiene la vigencia de la norma.

IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. FEED-IN TARIFF

Feed-in tariff es la denominación que se le ha dado a las políticas estatales a nivel mundial que buscan fomentar la implementación de tecnologías productoras de energías renovables mediante incentivos económicos. Estas prerrogativas por lo general están asociadas a contratos a largo plazo (hasta por veinte años), con precio de compra diferenciado acorde con los costos de inversión y producción.

Este esquema se fundamenta en tres aspectos generales: como se aludió en precedencia, el primer elemento es la fijación de un precio mínimo que garantice rentabilidad del sistema o por lo menos un equilibrio financiero; segundo, garantizar el acceso a las redes eléctricas; y tercero, la obligación de compra de la electricidad producto de las energías renovables¹.

Las ventajas son notables, pues además de reducir la emisión de contaminantes, es una medida eficaz contra los racionamientos, descentraliza la producción de electricidad, hace más competitivo el mercado favoreciendo la reducción del precio al consumidor, al tiempo que fomenta aún más la investigación para el desarrollo de energías renovables.

Otro sistema con enfoque similar es el denominado balance neto o medición neta de electricidad, cuyo principio es el mismo, incentivar la producción de energía limpia, pero en este se favorece la producción en pequeña escala orientada al autoconsumo. Consiste en la instalación de energías renovables con conexión bidireccional al sistema eléctrico convencional, mediante el cual se permite al consumidor el depósito de excedentes a la red, generándose una especie de reserva, así cuando la demanda sea superior a la producción se descontará del consumo de la red lo aportado². Este sistema como valor agregado aporta el hecho del ahorro que representa para el consumidor el que no se requiera comprar baterías para almacenar energía, pues esta necesidad es suplida con el vertimiento en depósito de excedentes a la red eléctrica.

Para la conexión del balance neto es parte fundamental el medidor bidireccional, que no es otra cosa que un sistema que permite contabilizar el consumo sustraído de la red (modo tradicional, al tiempo que puede efectuar retrocesos cuando se vierta electricidad al sistema.

2. Contexto Internacional

2.1. Alemania

Desde la firma del protocolo de Kioto, Alemania se ha convertido en el referente mundial debido

al amplio desarrollo legislativo en la materia y la eficiencia con que ha implementado la tecnología, pues actualmente la energía limpia en ese país ya supera el 29% del consumo interno³, representa el 14% de la energía eólica a nivel mundial⁴, pero más importante aún, sus instalaciones fotovoltaicas equivalen al 44% de la totalidad de las instaladas a nivel global⁵.

Como tal los germanos no cuentan con una ley específica orientada a la energía fotovoltaica, pero dicho aspecto está ampliamente desarrollado en un código denominado *Erneuerbare Energien Gesetz (EEG)*, en el cual se reglamenta el uso, consumo y venta de energías renovables, incluyéndose en la misma tanto el sistema de *feed-in tariff* como el de balance neto. Así las cosas, para el caso alemán las tarifas diferenciales que se preveían en el EEG inicial eran “*primas entre 6,9 y 9,10 céntimos / kWh para la energía eólica, 48,1 céntimos / kWh (después de 2002) para la energía solar, 7,67 cent / kWh para la hidráulica, entre 8,70 y 10,23 céntimos / kWh para la biomasa, y 7,16 y 8,95 céntimos / kWh para la generación geotérmica*”⁶; sin embargo, dicho monto ha sido objeto de múltiples modificaciones acorde a la evolución del panorama económico, teniendo que adecuarse a estándares que garanticen el equilibrio financiero del sistema eléctrico y a la reducción paulatina de precios de energías renovables conforme los avances tecnológicos van permitiendo una mayor producción con menores costos de inversión.

Aunado a lo anterior, habida cuenta de que los exploradores también hacen uso de la red eléctrica, sea que les sirva de respaldo o para la venta de producción o excedentes, es coherente exigir que asuman un costo pero sin que esto implique que se desincentive la implementación de esas tecnologías. Por tal motivo, conforme a la reforma efectuada a la EEG en 2014 “*los grandes fabricantes que produzcan en 2015 su propia electricidad con renovables o plantas híbridas pagarán un 30% de los 6,24 céntimos de euro de recargo por kilovatio hora. En 2016 la tasa se incrementará hasta el 35% y a partir de ese año llegará al 40%. Las plantas existentes y las plantas pequeñas, como los paneles solares en los*

¹ <http://www.centralenergia.cl/2010/07/13/feed-in-tariff/>

² Véase Real Decreto número 1699/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula la conexión a red de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia.

³ Dr. Harry Wirth, “Recent Facts about Photovoltaics in Germany”, Fraunhofer Institute for Solar Energy Systems ISE, 28 July 2014, <http://www.ise.fraunhofer.de/en/publications/veroeffentlichungen-pdf-dateien-en/studien-und-konzeptpapiere/recent-facts-about-photovoltaics-in-germany.pdf>

⁴ <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/medioambiente-clima-energia/startseite-klima/las-energias-renovables-el-futuro-eficiente.html>

⁵ <http://solucionessolares.blogspot.com.co/2011/07/el-estado-actual-de-la-energia.html>

⁶ <http://www.aicgs.org/issue/the-reform-of-the-germany-renewable-energy-act-in-2014/>

tejados, quedarían exentos del pago, mientras que las plantas nuevas tendrán que pagar el recargo completo”⁷.

Si bien pareciera que a futuro los costos de uso de la red no serán diferenciados, dicha circunstancia tampoco se observa es indispensable para fomentar las instalaciones eléctricas de energía limpia, pues garantiza la igualdad en términos de acceso a la red de quienes usan este tipo de tecnologías con quienes usan el sistema tradicional. El punto neurálgico es garantizar el equilibrio financiero que representan las primas de alimentación, pues mientras estas estén ajustadas a los costos de inversión, mantenimiento y producción, para el explorador se mantiene la viabilidad de su implementación.

A continuación se relaciona tabla que fija tarifas diferenciadas en ese país:⁸

Tabla 9. Tarifas para generación solar en Alemania

Alemania - Fotovoltaica - Septiembre de 2013	Años del contrato	Tarifa (€/kWh)	Tarifa (USD/kWh)	Portion of Generation that Qualifies for Tariffs (%)
<10 kW en techo	20	0,15	0,18	1,00
>10 kW<40 kW en techo	20	0,14	0,17	0,90
>40 kW<1000 kW en techo	20	0,12	0,15	0,90
En suelo y en techo <10 MW	20	0,10	0,13	1,00

2.2 España

En España el panorama es algo similar, pues los autoconsumidores deben asumir lo que denominan peajes⁹, que corresponden a la totalidad de los costos que cualquier otro particular deberá asumir por concepto de cobertura del sistema eléctrico, así como acceso a las redes de transporte y distribución; empero, si para el respaldo solo se contrata una potencia inferior a 10 kW quedaría exento de ese pago¹⁰.

Por algún tiempo el país ibérico también fue modelo del sistema, pues su sistema retributivo era ampliamente atractivo para inversionistas en el mercado de las energías renovables, sin embargo, las coyunturas económicas que afronta actualmente han impulsado una serie de reformas que han reducido ampliamente la factibilidad en la implementación de dicha tecnología, viéndose el mayor impacto negativo con la expedición del Real Decreto número 900 de 2015. Uno de los

aspectos más relevantes es el retroceso en cuanto al vertimiento de energía eléctrica a la red, pues “quienes tengan contratada una potencia no mayor a 100 kW y una capacidad de generación no mayor a esa cantidad, pueden hacerlo [verter electricidad a la red] pero no recibirán nada a cambio”¹¹ por lo que a las instalaciones domésticas y de pequeña escala solo les sería conveniente el almacenamiento en baterías para uso futuro.

2.3 Canadá

Otro país en el cual se ha implementado con éxito la política de tarifas de alimentación es Canadá, más específicamente en Ontario, donde se incursionó en el sistema del *feed-in tariff* en el año 2006. Si bien allí las tarifas de compra de energía renovable son muy fluctuantes, a la fecha se han mantenido precios acordes con el costo real de producción y margen de rentabilidad de este tipo de tecnologías. A continuación se trae a colación cuadro en que se estipulan las tarifas vigentes hasta el 1° de enero de 2015 para energía fotovoltaica:¹²

Renewable Fuel	Project Size Tranche ^a	Price (¢/kWh)	Escalation Percentage ^{**}
Solar (PV) (Rooftop)	≤ 10 kW	38.4	0%
	> 10 kW ≤ 100 kW	34.3	0%
	> 100 kW ≤ 500 kW	31.6	0%
Solar (PV) (Non-Rooftop)	≤ 10 kW	28.9	0%
	> 10 kW ≤ 500 kW	27.5	0%

Las tarifas están fijadas en dólar canadiense sobre kilovatio-hora, encontrándose en el primer recuadro las tarifas para sistemas implantados en azoteas (o instalaciones domésticas) y en el siguiente para las demás. Fíjese cómo para la instalación de menor producción el valor recibido por kWh vertido es mayor, siendo un claro ejemplo de tarifa diferenciada acorde a los costos de inversión-producción-mantenimiento. Este esquema es ampliamente favorable al autoconsumidor con instalación doméstica o de tejado, pues sus excedentes no solo le van a permitir obtener a mediano plazo un punto de equilibrio en la inversión, sino que al mismo tiempo se asegura la rentabilidad convirtiéndose en una buena opción de inversión.

2.4 Francia

En Francia las tarifas también resultan atractivas a los inversionistas con valores similares a los fijados por los norteamericanos. En ese caso se pudo evidenciar que para el periodo comprendido entre el 1° de julio al 30 de septiembre de 2015 la *Commission de Regulation de l’Energie* fijó

⁷ <http://www.energias-renovables.com/articulo/alemania-vota-hoy-una-nueva-ley-de-20140627>

⁸ Unidad de Planeación Minero Energética de Colombia. ANÁLISIS PARA LA DEFINICIÓN DEL LÍMITE MÁXIMO DE POTENCIA DE LA AUTOGENERACIÓN A PEQUEÑA ESCALA EN EL SISTEMA INTERCONECTADO NACIONAL. Bogotá D.C., junio de 2015. Pág. 15.

⁹ Véase parte motiva Real Decreto 900/15. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10927

¹⁰ Véase parte motiva Real Decreto 900/15. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10927

¹¹ <http://icasasecologicas.com/autoconsumo-electrico-analisis-del-decreto-9002015/>

¹² <http://fit.powerauthority.on.ca/sites/default/files/version3/FIT%20Price%20Schedule%202014-09-30.pdf>

las siguientes tarifas¹³ (cuadro con traducción adecuada no oficial):

Tipo de bono integración	Capacidad (kWp)	Tarifas de alimentación (€ ct / kWh)
Integrada a edificio	0-9	25.78
Integración simplificada	0-36	13.25
	36-100	13.25
No integrada	<12000	6.28

La línea es similar, dando un valor ampliamente favorable a las instalaciones domésticas de menos de 10 kWh. Es una clara política orientada a la independencia eléctrica y prevención de la volatilidad de los precios de las energías contaminantes, que a futuro podría reducir la complejidad y dificultades que representan la cobertura de las redes tradicionales pasando a la simplificación del autoabastecimiento sin impacto medioambiental.

2.5 Brasil y Argentina

En este orden de ideas, vistos algunos referentes europeos y norteamericano, se pasa al contexto latinoamericano, en donde como aspecto fundamental se resalta una mayor preeminencia del sistema de balance neto, erigiéndose como precursor de la región Brasil, que a través de su Agencia Nacional de Energía Eléctrica emite la Resolución Normativa 482/12, mediante la cual regula el sistema de créditos por vertimiento de excedentes a la red eléctrica, preceptuándose que *“la energía será transferida en calidad de préstamo gratuito al distribuidor, a partir de ahí la unidad de consumo recibirá un crédito en energía activa que podrá ser consumido en los siguientes 36 meses”*¹⁴. Este sistema ha sido acogido por provincias argentinas como Chabut, que mediante la Ley XVII número 107 de septiembre de 2013¹⁵, implementa el sistema de balance neto al prever en el artículo 3° que: *“la energía eléctrica activa inyectada por un autogenerador renovable conforme el artículo anterior será posteriormente compensada por el consumo de energía eléctrica activa de ese mismo consumidor en un plazo de hasta treinta y seis (36) meses”*¹⁶.

El sistema de balance neto es muy apropiado para países en donde la economía no puede soportar políticas públicas que impliquen asumir altos costos de financiamiento y promoción de energías limpias, ya que como se evidencia no hay exenciones tributarias ni compras de electricidad con valores diferenciados, solo se permite al autoconsumidor el acceso a la red eléctrica para respaldar sus necesidades y para verter el

excedente producido, el cual, valga reiterar, se restituye en bruto en un plazo determinado. No puede bajo estas circunstancias considerarse fuente de negocio, pues la rentabilidad es nula y adicional, a lo anterior debe asumirse el costo de la instalación, que a largo plazo puede verse compensado con el costo de la energía no consumida de la red eléctrica.

En este sentido, el impacto en el fomento a energías fotovoltaicas sería muy bajo, pues al prescindirse del incentivo económico sería únicamente la conciencia social y la capacidad económica del explorador los elementos que propiciarían la implementación del sistema.

2.6 Tarifas diferenciadas en otros países

En estudio realizado por la Unidad de Planeación Minero Energética de Colombia se pudo establecer que en diversos países se manejan tarifas diferenciadas para incentivar la implementación de energía fotovoltaica, así:¹⁷.

Tabla 10. Tarifas para generación solar en Bélgica

Bélgica - Fotovoltaica - 2013	Años del contrato	Tarifa (€/kWh)	Tarifa (USD/kWh)
<1 MW	15	0,19	0,24
>1 MW >50% autoconsumo	15	0,09	0,11
>1 MW <50% autoconsumo	15	0,09	0,11

Tabla 11. Tarifas para generación solar en Bulgaria

Bulgaria - 2013	Tarifa (€/kWh)	Tarifa (USD/kWh)
<5 kW	0,19	0,24
>5 kW<30 kW	0,15	0,19
>30 kW<200 kW	0,12	0,15
>200 kW<1,000 kW	0,11	0,13
<30 kW	0,10	0,12
>30 kW<200 kW	0,10	0,12
>200 kW<10,000 kW	0,09	0,11
>10,000 kW	0,09	0,11

Tabla 12. Tarifas para generación solar en Ecuador

Ecuador, enero de 2013	Años del contrato	Tarifa (€/kWh)	Tarifa (€/kWh)
Eólica	15	0,07	0,09
Solar fotovoltaica	15	0,32	0,40
Biomasa-Biogás <5 MW	15	0,09	0,11
Biomasa-Biogás >5 MW	15	0,08	0,10

2.7 Fuentes no convencionales de energía renovable: contexto nacional

Ahora bien, en el ámbito nacional se cuenta con varias normas que desarrollan beneficios a quienes instalen sistemas de producción energética no convencionales. De manera específica, la Ley 1715 de 2014, en sus artículos 11 y s.s., otorga prerrogativas que se resumen en exenciones de IVA, arancelarias, hasta el 50% del valor del impuesto sobre la renta y depreciación acelerada.

Asimismo, en esta ley se autoriza al autoconsumidor la entrega de excedentes en calidad de depósito o la venta de los mismos, sin embargo fija la competencia para determinar los lineamientos bajo los cuales se otorgarán los

¹³ <http://www.photovoltaique.info/+Tarifs-d-achat-du-1er-juillet-au,818+.html>

¹⁴ <http://www.energias-renovables.com/articulo/brasil-daluz-verde-al-balance-neto-20121222>

¹⁵ <http://www.legischubut2.gov.ar/digesto/lx/xvii-107.html>

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Unidad de Planeación Minero Energética de Colombia. ANÁLISIS PARA LA DEFINICIÓN DEL LÍMITE MÁXIMO DE POTENCIA DE LA AUTOGENERACIÓN A PEQUEÑA ESCALA EN EL SISTEMA INTERCONECTADO NACIONAL. Bogotá, D. C. Junio de 2015. Pág. 15.

créditos de energía y las condiciones de venta en la CREG, que valga decir, a la fecha, para los autogeneradores a pequeña escala no ha emitido la resolución correspondiente. A la fecha se tiene la Resolución número 024 de 2015 que solo prevé la venta de excedentes a los autogeneradores a gran escala sin posibilidad de créditos de energía por la energía depositada (balance neto), sometiendo al generador al régimen dispuesto para estas grandes superficies hasta tanto se regule su condición. Es de advertir, que dicha normatividad no brinda garantías suficientes, ni siquiera para las grandes superficies, veamos:

- a) Condiciones de acceso a la red: dispone de la existencia de un contrato libre entre las partes (transmisor o distribuidos y autogenerador), lo cual es completamente inconveniente, pues la posición dominante de los transmisores y distribuidores, sumado al hecho de que favorecer la conexión representa una desventaja competitiva para ellos, puede traducirse en sobrecostos y obligaciones complejas que en últimas restringirían injustamente el acceso del autogenerador a la red. Las condiciones de acceso a la red deben en todo caso garantizar parámetros de igualdad;
- b) Restringe la capacidad de comercialización: otra seria desventaja es la imposición de intermediaciones, pues no obstante es menos rentable la producción energética mediante paneles solares, la intermediación de los agentes comercializadores, reduciéndose prácticamente a cero el margen de rentabilidad;
- c) Obligación de competir en el mercado bursátil: como se expuso en el acápite anterior, en muchos países se han establecido con éxito tablas con valores diferenciados mayores al comercial fijado para las plantas productoras de energía convencional. De este modo se ha incentivado la producción de energía limpia y los desarrollos tecnológicos con miras a la paridad de precios. Así, teniendo en cuenta que la Resolución número 024 de 2015 de la CREG equipara los precios de las FNCER a los de las fuentes convencionales sometándolo al mercado bursátil, pone en desventaja a los autogeneradores, pues el costo final de producción de aquella energía no se vería correspondido con el precio en el mercado, máxime cuando en ese proyecto de resolución se prevé la obligación para el autogenerador de contar con intermediación de mayoristas, limitando aún más su competitividad y desincentivando su implementación;
- d) Impone declarar la energía depositada: con esta medida se restringe la capacidad de producción, pues solo se reconoce pago por

la energía declarada y efectivamente depositada, perdiéndose la contraprestación por la efectivamente vertida y no declarada cuando quiera que esta sea mayor;

- e) Es de resaltar que persiste la ausencia de definición de límites para generador a pequeña escala, así, para evitar demoras en la implementación por falencias en la reglamentación, el proyecto de ley incluye la delimitación de voltaje para las categorías de autogenerador a pequeña escala y a gran escala, tomando como límite máximo para el primero la media internacional conforme a los evaluados.

Con la modificación propuesta se garantiza retribución al autogenerador a pequeña escala para fomentar la implementación de esta tecnología en ese nivel, pues conforme a la Resolución número 024 de 2015 de la CREG se les restringe ampliamente. Además, con lo aquí planteado se reducen los costos de instalación en la medida que no se requerirían baterías, en tanto el sistema de créditos cumple con esa función; se garantiza un acceso igualitario a la red y se les da capacidad de autorrepresentación. Con las modificaciones propuestas se garantiza la rentabilidad del sistema, la contraprestación total por el vertimiento de energía, la supresión de intermediación y la eliminación de trabas y exigencias innecesarias a los autogeneradores.

En el Estatuto Tributario también se prevén beneficios; sin embargo, deben hacerse las siguientes precisiones: primero, en el artículo 158-2 estipula una deducción de hasta el 20% de la renta líquida, pero atendiendo a que la Ley 1715 es norma posterior, específica y más favorable se entiende debe aplicarse esta de manera preferente a la ley anterior. Segundo, el artículo 428 adicionado por el artículo 95 de la Ley 788/02 complementa lo establecido en la citada legislación al eximir del impuesto sobre las ventas a las importaciones relacionadas con proyectos que reduzcan agentes contaminantes en el medio ambiente.

De otra parte, la Resolución número 084 de 1996 emanada del Ministerio de Minas y Energía se trata en concreto las condiciones de acceso a la red y establece la prohibición de venta de excedentes, excepto en situaciones de racionamiento.

La CREG también expidió la Resolución número 227 de 2015, por la cual se ordena hacer público un proyecto de resolución de carácter general, “*por la cual se define la metodología para determinar la energía firme de plantas solares fotovoltaicas*”, que busca definir la metodología para la participación en el Cargo por Confiabilidad de este tipo de tecnología.

Es claro que la implementación de los sistemas de *feed-in tariff* y balance neto representan grandes retos económicos, pues indefectiblemente

conlleva el pago de subsidios, la exención total o parcial de impuestos y costos de acceso a la red, y el incremento en la tarifa de electricidad al consumidor, pero la ejecución adecuada de esos esquemas, como es el caso de Alemania y Canadá, ha demostrado que en la práctica sí es posible obtener un equilibrio económico general pese a las implicaciones que representan las energías renovables. Ningún esfuerzo es inocuo cuando se trata de salvaguardar y restaurar la integridad de nuestro hogar.

Para el caso colombiano, si bien es cierto existen algunos beneficios tributarios y está en trámite la reglamentación para los autogeneradores a gran escala, es necesario también implementar los dos sistemas en todos los niveles en aras de impulsar exponencialmente la implementación de tecnologías amigables con el medio ambiente.

Finalmente, frente al término de conexión conforme a los protocolos de la Resolución número 070/98 para estudio de conexión, estudio técnico de seguridad e instalación el término más adecuado y proporcionado al trabajo que se requiere es de 45 días, pues uno inferior no garantizaría los trámites de estudio de seguridad y demás técnicos que se requieren para este tipo de sistemas.

3. GRANJAS SOLARES

3.1 Diferencia con figuras jurídicas vigentes

En la legislación vigente existe una figura que se asemeja a las granjas solares, es la denominada generación distribuida descrita en la Ley 1715 de 2014, que consiste básicamente en plantas de energía solar conectadas a un Sistema de Distribución Local, las cuales estarían reguladas por la CREG. No obstante, a diferencia de la disposición existente, las granjas solares tienen un enfoque social, el cual pretende suplir las necesidades de abastecimiento eléctrico a población de bajos recursos y favorecer proyectos medioambientales y agropecuarios.

A diferencia del artículo 19 numeral 4 de esa normatividad, la implementación de granjas solares no están supeditadas a la voluntad política, sino que la ejecución de dichos proyectos es un mandato legislativo que impone al Gobierno nacional la obligación de atender esas necesidades con la utilización de tecnología fotovoltaica.

3.2 Contexto internacional

Uno de los referentes internacionales de plantas solares con enfoque social es la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la cual ha financiado con éxito proyectos energéticos para sectores rurales y de bajos recursos en varios países, así:

En Bangladesh, la AIF financia el Proyecto de Electrificación Rural y Desarrollo de Energía Renovable, con el cual se ha logrado la instalación

de paneles solares en 320.000 hogares, con un costo cercano a los US\$56 millones¹⁸.

Asimismo, ha apoyado proyectos de energía renovable enfocados al sector rural y no interconectado en Malí, Sri Lanka y Tanzania, con notorios resultados.

Debe tenerse en cuenta que los proyectos de energía solar con enfoque social no se limitan únicamente a brindar energía a los hogares, sus enfoques pueden ser diversos; claro ejemplo de ello es Perú, que a través del “Fondo de las Américas-Perú, en coordinación con el Sernanp, está financiando la reforestación de más de 370 hectáreas del santuario Bosque de Pómac, en Lambayeque, con un novedoso sistema de riego continuo con energía solar. Se trata de una instalación de 16 paneles solares de 50W cada uno, que funcionan con una bomba solar sumergible instalada dentro de un pozo para la extracción de agua. El sistema de abastecimiento se acciona con la energía de los paneles fotovoltaicos, permitiendo el riego aún en época de sequía”¹⁹. Es símbolo de una política más eficiente frente a las implicaciones que puede acarrear el cambio climático, pues con medidas como esa se puede obtener un mejor impacto positivo, en la medida que no combate el problema, lo previene.

Otro uso práctico de la energía solar en proyectos sociales se observa en las cocinas solares, verbigracia, en Haití se han reemplazado cocinas de leña por esta tecnología limpia²⁰, lográndose de esta forma un múltiple propósito, pues se suprime la práctica de la tala para obtener leña, se evita la emisión de hollín y se reducen las complicaciones respiratorias por la no exposición a ese factor contaminante.

En este punto es menester traer a colación las palabras del ex Ministro de Medio Ambiente alemán, Klaus Töpfer, quien al analizar el impacto de la energía solar en la lucha contra la pobreza manifestó: “*No debemos subestimar el enorme potencial del sol y el viento tienen para la construcción de la riqueza mundial y la lucha contra la pobreza. A medida que la energía solar es cada vez más rentable, los países situados dentro de cinturón solar del planeta podrían desarrollar completamente nuevos modelos de negocio como la energía barata, limpia les permite procesar sus materias primas a nivel local, agregando valor –y el beneficio– antes de la exportación*”²¹.

¹⁸ <http://siteresources.worldbank.org/EXTIDASPANISH/Resources/IDA-Energy-ES.pdf>

¹⁹ <http://www.canariascnnews.com/index.php/especiales/medioambiente/item/1493-energ%C3%ADa-solar-fotovoltaica-para-combatir-la-pobreza>

²⁰ *Ibidem*, <http://www.canariascnnews.com>

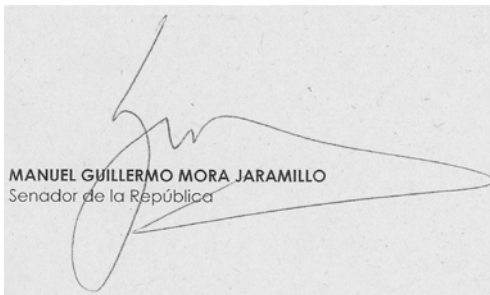
²¹ Klaus Töpfer, ex Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. La Revolución Solar Precio. Abril de 2015. Publicado en <https://>

Colombia está desaprovechando el inmenso potencial de energía solar de que dispone, pues su ubicación geográfica permite captar altos niveles de radiación solar hasta por doce horas al día de forma continua durante todo el año, sin embargo se calcula que a nivel nacional no se han instalado más de 78.000 paneles solares²². Claramente el acceso a este tipo de tecnología emerge como una garantía a la búsqueda de condiciones más igualitarias, en tanto que la eficiencia del sistema para el caso de Colombia permitiría a los beneficiarios de los proyectos acceder a tan esencial servicio y garantizar un abastecimiento prácticamente continuo.

4. Proposición final

Bajo las anteriores consideraciones me permito solicitar a la honorable Comisión Quinta del Senado de la República dar primer debate al **Proyecto de ley número 68 de 2017 Senado**, “por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1715 de 2014”.

Cordialmente,



MANUEL GUILLERMO MORA JARAMILLO
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 68 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1715 de 2014.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 5° de la Ley 1715 de 2014, con un nuevo numeral, el cual quedará así:

23. Granjas Solares. Se entenderán como granjas solares para efecto de esta ley, aquellas extensiones de tierra que reúnan las condiciones técnicas necesarias para una producción eficiente de energía eléctrica. Esta agrupación de paneles solares fotovoltaicos será utilizada única y exclusivamente para la producción y distribución de energía eléctrica.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 19 de la Ley 1715 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 19. El Estado colombiano dispondrá la creación de granjas solares con el fin de producir y distribuir energía eléctrica a los ciudadanos. El Gobierno nacional dará prioridad al desarrollo de proyectos de granjas solares que beneficien directamente a los sectores más vulnerables y con menos acceso al servicio de energía del país. Para efectos de lo anterior, el Gobierno dispondrá de los recursos descritos en el artículo 47 de la Ley 143 de 1994, demás normas concordantes y del presupuesto nacional, el cual debe ser incluido anualmente en la ley que decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones.

Artículo 3°. Modifíquese el numeral 1 del artículo 5° de la Ley 1715 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 5°. *Definiciones.* Para efectos de interpretar y aplicar la presente ley, se entiende por:

1. **Autogeneración.** Aquella actividad realizada por personas naturales o jurídicas que producen energía eléctrica principalmente, para atender sus propias necesidades. En el evento en que se generen excedentes de energía eléctrica a partir de tal actividad, estos podrán entregarse a la red y comercializarse, en los términos que establezcan la presente ley y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), para tal fin.
2. **Autogeneración a gran escala.** Autogeneración cuya energía supera el límite establecido para los autogeneradores a pequeña escala.
3. **Autogeneración a pequeña escala.** Autogeneración cuya energía máxima no supera el límite 100 kWh.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 1715 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 8°. Promoción de la autogeneración a pequeña y gran escala y la generación distribuida. El Gobierno nacional promoverá la autogeneración a pequeña y gran escala y la generación distribuida por medio de los siguientes mecanismos:

- a) Entrega de excedentes. Se autoriza a los autogeneradores a pequeña y gran escala a entregar sus excedentes a la red de distribución y/o transporte.

Para el caso de los autogeneradores a pequeña y gran escala que utilicen Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER), los excedentes que entreguen a la red de distribución se reconocerán, mediante un esquema de medición bidireccional, que le otorgarán al autogenerador créditos de energía de respaldo por igual cantidad que la vertida en el Sistema Interconectado Nacional, los cuales podrán ser usados en la hora siguiente y hasta dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha

www.project-syndicate.org/commentary/solar-economic-growth-by-klaus-topfer-2015-04

²² http://www.larepublica.co/responsabilidad-social/colombia-un-mercado-con-potencial-en-energ%C3%ADAsolar_3773

en que se registrará el vertimiento. Si pasados tres años los créditos no han sido utilizados serán pagados en dinero según la tabla de precios para FNCER vigente para el trimestre correspondiente;

- b) Sistemas de medición bidireccional y mecanismos simplificados de conexión y entrega de excedentes de los autogeneradores a pequeña y gran escala. Los autogeneradores a pequeña y gran escala podrán usar medidores bidireccionales de bajo costo para la liquidación de sus consumos y entregas a la red, así como procedimientos sencillos de conexión y entrega de excedentes para viabilizar que dichos mecanismos puedan ser implementados, entre otros, por usuarios residenciales;
- c) Venta de energía por parte de generadores distribuidos, granjas solares, autogeneradores a pequeña y gran escala. La energía generada por generadores distribuidos, granjas solares, autogeneradores a pequeña y gran escala se remunerará con la tarifa diferenciada fijada trimestralmente para las FNCER por la CREG o, quien haga sus veces, teniendo en cuenta los costos de inversión, rentabilidad, beneficios que esta trae al sistema de distribución donde se conecta, entre los que se pueden mencionar las pérdidas evitadas, la vida útil de los activos de distribución, el soporte de energía reactiva, costos de mantenimiento y demás que la CREG, o quien haga sus veces determine para tal efecto. En ningún caso el precio fijado para kWh producido por FNCER podrá ser inferior o igual al valor comercial del kWh proveniente de las fuentes convencionales, ni estará sometido al mercado bursátil, salvo que el mismo generador distribuido, granja solar o autogenerador voluntariamente se acogieran a las fronteras comerciales fijadas por la CREG mediante Resolución número 157 de 2011 y demás normas concordantes. También se le garantizará al autogenerador a pequeña escala un precio mayor al pagado por kWh al autogenerador, a gran escala en la medida proporcional de los sobrecostos que representa aquel sistema de producción de energía. A falta de regulación por parte de la CREG el valor a pagar equivaldrá al 120% del valor fijado para el kWh de las fuentes convencionales.

No obstante, si a futuro se observan condiciones equitativas de competitividad en el mercado entre las Fuentes Convencionales de Energía y las Fuentes no Convencionales de Energía Renovable, la CREG, o quien haga sus veces, con base en un estudio técnico podrá fijar parámetros tarifarios igualitarios para la fuente a la que se hubiera demostrado la paridad.

El mayor valor al que hace referencia el presente literal será subsidiado con cargo al esquema de Cargo por Confiabilidad.

Parágrafo 1°. Al momento de la inscripción el autogenerador manifestará de forma expresa y escrita si se somete al sistema de ventas descrito en el literal c), o si se acoge al sistema de créditos previsto en el literal a), dicha inscripción tendrá una vigencia mínima de un año.

Parágrafo 2°. Todo vertimiento de energía producido mediante las FNCER será retribuido por el sistema de créditos o económicamente conforme lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 3°. No podrá exigirse a las granjas solares, generador distribuido o al autogenerador a pequeña o gran escala estar representados por un generador o comercializador en el mercado mayorista, o en las diferentes operaciones comerciales que realice.

Parágrafo 4°. Los autogeneradores no están en la obligación de declarar la energía vertida a la red eléctrica, para verificar su aporte bastará la verificación que se haga de los medidores bidireccionales;

- d) Venta de créditos de energía. Aquellos autogeneradores que por los excedentes de energía entregados a la red de distribución se hagan acreedores de los créditos de energía de los que habla el literal a) del presente artículo, podrán negociar, sin necesidad de intermediarios, dichos créditos y los derechos inherentes a los mismos con terceros naturales o jurídicos, conforme a lo dispuesto en el literal anterior;
- e) Programas de divulgación masiva. La UPME realizará programas de divulgación masiva cuyo objetivo sea informar al público en general sobre los requisitos, procedimientos y beneficios de la implementación de soluciones de autogeneración a pequeña escala;
- f) Programas de divulgación focalizada. La UPME realizará investigaciones sobre los posibles nichos en donde sea más probable que se implementen de manera viable las soluciones de autogeneración a pequeña escala, y con base en esto realizará programas de divulgación y capacitación focalizados acerca de estas tecnologías, así como la preparación y publicación de guías técnicas y financieras relacionadas;
- g) Precios para los servicios de respaldo. El precio que los autogeneradores pagarán por los servicios de respaldo no podrá ser superior al que pagan los demás usuarios del sistema. Para el consumo de energía de la red no se les hará ninguna exigencia diferente a las efectuadas a los usuarios comunes, tampoco requerirá para este as-

pecto intermediación alguna. El operador deberá disponer de unas condiciones técnicas mínimas para garantizar la seguridad del sistema, las cuales deberán en todo caso observar los principios de razonabilidad y economía.

Artículo 5°. Adiciónese la Ley 1715 de 2014 con un nuevo artículo, el cual quedará así:

Artículo nuevo. Garantía de acceso a las redes de transmisión, distribución y demás. La CREG, o quien haga sus veces, deberá garantizar al autogenerador a pequeña y gran escala, a las granjas solares y generadores distribuidos el acceso pleno a los sistemas de transmisión, distribución y demás conexiones requeridas previo estudio de conexión que les garanticen un respaldo energético eficiente y entrega de energía a la red de distribución dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la solicitud radicada ante el organismo correspondiente por parte del interesado. De lo contrario se considerará como una práctica restrictiva de la competencia y causal de mala conducta atribuible a los funcionarios públicos que hubieren ocasionado la tardanza o evitaran la conexión.

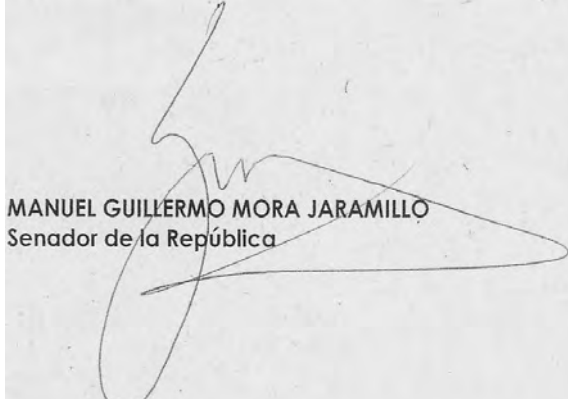
Las condiciones de prestación del servicio, así como los requisitos y obligaciones para la conexión de los autogeneradores a los sistemas de distribución, transmisión y demás que garanticen el acceso al respaldo de la red, en ningún caso

podrán ser mayores o más desventajosas que las fijadas para los usuarios domésticos o a sistemas equiparables con la producción doméstica media. Para el caso de los autogeneradores a gran escala, granjas solares y generadores distribuidos el acceso a esos sistemas se regirá por las mismas condiciones fijadas para plantas energéticas con las que su producción sea compatible. En todo caso, en los procedimientos de estudio y conexión deberán garantizarse los principios de celeridad, economía y razonabilidad.

Artículo 6°. El Gobierno nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia las disposiciones de la presente ley.

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

Cordialmente,



MANUEL GUILLERMO MORA JARAMILLO
Senador de la República

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINSALUD AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 164 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se establece el marco para la Política Pública de Seguridad Alimentaria con Calidad Nutricional.

Bogotá, D. C.

Doctor:

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 164 de 2017 Senado, “por medio de la cual se establece el marco para la Política Pública de Seguridad Alimentaria con calidad Nutricional”.

Señor Secretario:

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir

el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1052 de 2017.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2 del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

Se trata de una propuesta que en su versión para discusión inicial está organizada conforme se describe a continuación:

- 1.1. Se pretende, dentro del objeto y objetivos del Capítulo I del Título I, establecer lineamientos generales para la formulación de una política social tendiente a asegurar a las personas el derecho humano de seguridad alimentaria (artículo 1°). En el artículo 2° se determinan 18 objetivos es-

pecíficos que incluyen el desarrollo de ese derecho humano, el aseguramiento de alimentos, planes y programas y proyectos, promoción de innovación, infraestructura, articulación institucional, participación y uso sostenible.

- 1.2. En el Capítulo II se incorporan sendas definiciones en torno a la seguridad alimentaria, disponibilidad, accesibilidad, utilización, estabilidad, institucionalidad, soberanía alimentaria, calidad nutricional, vulnerabilidad y grupos en tal situación (artículo 3°). Adicionalmente, se estipulan los principios de participación y gobernanza, monitoreo y evaluación, acceso en condiciones de equidad, no discriminación, empoderamiento, sostenibilidad, resiliencia e interpretación más favorable (artículo 4°).
- 1.3. El Capítulo III prevé los deberes tanto de las autoridades como de los particulares en materia de seguridad alimentaria (artículos 5° y 6°).
- 1.4. El Título II, por su parte, trata las líneas de acción consistentes en programas de transferencias condicionadas (Capítulo I, artículos 7° y 8°), fomento a la agricultura comunitaria y familiar e investigación en el marco del desarrollo sostenible (Capítulo II, artículos 9° a 11), el bienestar nutricional y el aseguramiento de nutrientes (Capítulo III, artículos 12 y 13), la producción estable y la disposición de alimentos sanos con calidad nutricional durante emergencias y catástrofes (Capítulo IV, artículo 14) y los observatorios sobre política pública alimentarias (Capítulo V, artículo 15). Por último, se alude a la vigencia (Capítulo VI, artículo 16).

2. CONSIDERACIONES

2.1. La política desarrollada en seguridad alimentaria y nutricional

En primer término, es importante resaltar el compromiso de este Ministerio, a través del Conpes Social 113 de 31 de marzo de 2007, Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), por medio del cual se ha definido como determinante el derecho de las personas a la alimentación y a no padecer hambre.

Esta política retoma los compromisos nacionales e internacionales y analiza los efectos de la problemática alimentaria y nutricional en Colombia desde la perspectiva de los medios económicos. Hace referencia a los ejes de la disponibilidad permanente de alimentos y acceso, la calidad de vida y el bienestar, que se relaciona con el consumo y aprovechamiento, y el eje transversal que alude a la calidad e inocuidad de los alimentos, definiendo como objetivo de la política: *“garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera*

permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad”.

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CESCR) ha establecido en la Observación General número 12 que *“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 rígida o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. En cuanto al contenido básico de derecho a la alimentación, el CESCR estima que este comprende: i) La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; y ii) La accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

En lo atinente a la seguridad alimentaria, la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria de 2009 retomó la definición consensuada a nivel internacional en los siguientes términos: *“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad. La dimensión nutricional es parte integrante del concepto de seguridad alimentaria”*¹.

Por lo anterior, el derecho a la alimentación se puede apoyar en el contexto de la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, se debe continuar con el fortalecimiento de la planeación nacional y territorial, encaminada a que las políticas comerciales, de producción de alimentos y de crecimiento económico apoyen las políticas de reducción de la pobreza y del derecho a la alimentación. Así mismo, se deben fortalecer las capacidades y competencias para establecer una articulación eficaz entre las distintas entidades, programas y estrategias con el fin de hacer realmente efectivas las intervenciones y que tengan una manifestación real en el plano social y económico, del cual la seguridad alimentaria y nutricional forma parte esencial.

¹ http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_DedARATION/K6050S_WSFS_OEWG_06.pdf (30.04.2018).

Ahora bien, en el plano normativo nacional no puede perderse de vista que, en cuanto hace a las niñas y niños, la Constitución Política de 1991 establece como uno de sus derechos fundamentales “*la alimentación equilibrada*” (artículo 44) que más que no padecer hambre, significa recibir una alimentación que corresponda a sus necesidades y le permita un desarrollo adecuado, y ello debe tenerse presente frente a las mujeres embarazadas y los adultos mayores (artículos 43 y 46, en relación con el subsidio alimentario).

Adicionalmente, la Convención de los Derechos del Niño, adoptada mediante la Ley 12 de 1991 y que por su naturaleza se integra al denominado bloque de constitucionalidad², contempla lo siguiente:

ARTÍCULO 24

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 salud;
 - c) **Combatir las enfermedades y la malnutrición 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 [...]** [Énfasis fuera del texto].

En lo que tiene que ver con el resto de la población, existen disposiciones, que son desarrollo del artículo 13 constitucional, con base en las cuales se ampara al individuo en su ciclo vital y, especialmente, aquellas situaciones en las que se encuentra en debilidad manifiesta. Así, en dicha norma se establece lo siguiente:

- Contempla los bienes y servicios básicos entre los que se encuentran, necesariamente, los alimentos.
- Agrega el elemento de efectividad, lo cual refuerza el propósito de protección.

² Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1068 de 2002. M. P. Jaime Araújo Rentería. Igualmente, Sentencia T-182 de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero y T-078 de 2010, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Esta exigibilidad ha sido planteada desde los albores del trabajo de la Corte Constitucional en la Sentencia T-406 de 1992³, entre otros, en los tópicos que a continuación se describen:

- Un catálogo de valores a partir de los cuales “*se deriva el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico*”⁴, de textura abierta, con una eficacia interpretativa pero no susceptibles de aplicación directa (para el caso, valores como convivencia, trabajo, justicia, igualdad, conocimiento, libertad y paz plasmados en el preámbulo de la Constitución).
- Unos principios constitucionales en los que se establecen fines más estrechos y que restringen la interpretación a partir de sus postulados, entre los que se encuentra precisamente la consagración del Estado Social de Derecho (ESD) y, a diferencia de los valores, son una definición del presente y, por ende, de aplicación inmediata.

Como un rasgo de esa intervención, en la Ley 1438 de 2011 se fortaleció la estrategia de atención primaria en salud que implica “*acciones intersectoriales para impactar los determinantes en salud*” (artículo 13 numeral 13.3), lo cual se encuentra reforzado con la expedición de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, “*por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*”, y la Resolución número 429 de 2016, que desarrolla el artículo 65 de la Ley 1753 de 2015, en torno a la formulación de la Política Atención Integral en Salud (PAIS).

2.2. La Decisión Andina 1386 y el Acuerdo para la Terminación del Conflicto

Partiendo de que el proyecto de ley sub examine se sustenta en la Decisión 1386 de 8 de junio de 2017, por medio de la cual se establece el “*Marco Normativo para la Seguridad Alimentaria con Calidad Nutricional y Respeto a las Políticas de Soberanía Alimentaria de los Estados Miembros del Parlamento Andino*”⁵, cuyo objeto se orienta a

- a) La igualdad abstracta ante la ley de forma tal que, por una parte, se reconoce que todas las personas “*nacen*” libres e iguales ante esta y, por ende, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y de gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades. La sustancia de esta consagración consiste en no admitir discriminación alguna por razones de “*sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión,*

³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-406 de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón.

⁴ Cfr. R. Dworkin, *Questioni di principio: Il Saggiatore*, Milano 1985, p. 5 y ss.

⁵ En: <https://parlamentoandino.org/wp-content/uploads/2017/08/marcoseguridadalimentaria.pdf> (30.04.2018).

opinión política y filosófica”. Se trata de una enunciación que tolera otras razones;

- b) Una de las facetas que atenúa esa igualdad abstracta, en su inciso segundo, representada en la existencia de grupos **discriminados o marginados**. Frente a ellos, el Estado debe promover una igualdad que sea real y efectiva, equilibradora;
- c) El inciso 3 acentúa el carácter pregonado en el segundo. Además de promover que la igualdad sea real y efectiva, el Estado debe proteger especialmente a aquellas personas “que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de **debilidad manifiesta**”. Deberá, además, sancionar los abusos o maltratos que se cometan contra estas personas.

Esto permite colegir que existe un mecanismo de corrección más depurado para lograr un impacto no solo en ciertas poblaciones *in genere* sino, además, respecto de quienes se encuentran en condiciones precarias.

De otro lado, en el artículo 334 de la Carta se estipula que, además de la ya relatada protección a la producción de alimentos (artículo 65), la intervención **especial** del Estado se dirige a:

[...] dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que **todas las personas**, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. [...]. [Énfasis fuera del texto].

Este artículo contiene varios rasgos constitucionales que deben ser resaltados en su dimensión específica:

- Más que un deber de garantía, como en el caso de otros derechos, el Estado debe asegurar el acceso.
- Focaliza la protección sin perder de vista la generalidad e incorpora un enfoque diferencial.

“[...] servir de instrumento jurídico de referencia y aplicación preferente, a través del cual los países miembros del Parlamento Andino promueven el ejercicio del derecho a la seguridad alimentaria con calidad nutricional, en el marco de la Decisión 742 que aprueba el Programa Andino para garantizar la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional” y que por lo identificado en los siguientes literales no se percibe diferencias importantes con dicho pronunciamiento, se brindan recomendaciones tales como:

- i. No pasar por alto el contexto normativo de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia. En este sentido, el “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” en el punto 1: “Hacia un Nuevo Campo Colombiano - Refor-

ma Rural Integral”⁶, en desarrollo de la obligación de garantizar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación, impone al Gobierno nacional el gran reto de poner en marcha un “Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación de la Población Rural”, con el propósito de erradicar el hambre y en esa medida fomentar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente.

- ii. En la actualidad y en respuesta a estos desafíos, la Comisión Nacional Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), trabaja en el rediseño de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) realizando la construcción participativa de la política pública nacional para la “*garantía progresiva del derecho a la alimentación*”. Esta política definirá un nuevo enfoque de la SAN en Colombia, así como los instrumentos y la arquitectura institucional necesaria para su efectiva implementación y dentro de lo cual vale la pena destacar:
 - El desarrollo de planes departamentales y locales para la alimentación y nutrición culturalmente apropiados, con la participación activa de las comunidades, la sociedad, el Gobierno nacional y los gobiernos departamentales y municipales, para articular en el territorio las medidas y establecer las metas.
 - El impulso de programas contra el hambre y la malnutrición con cobertura nacional, especialmente para la población rural en condiciones de miseria, las mujeres gestantes y lactantes, niños y niñas, y para la tercera edad. Estos programas incluirán planes de choque para la población rural más vulnerable y en pobreza extrema.
 - La adopción de esquemas de apoyo para fortalecer, desarrollar y afianzar la producción y el mercado interno, que incluyan asistencia técnica-científica, orientados a promover la cualificación de la economía campesina, familiar y comunitaria, ambiental y socialmente sostenible, que contribuyan a su autosuficiencia y al autoconsumo.
 - La promoción de mercados locales y regionales que acerquen al productor y al consumidor y mejoren las condiciones de acceso y disponibilidad de alimentos en las áreas rurales del país.

⁶ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. 24 de noviembre de 2016. En: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-v-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>. (30.04 2018).

- La realización de campañas orientadas a promover la producción y el consumo de alimentos con un alto contenido nutricional, el manejo adecuado de los alimentos y la adopción de buenos hábitos alimentarios, que tenga en cuenta las características del territorio y fomente la producción y el consumo de alimentos nacionales.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, este Ministerio, con las observaciones que se efectuarán a las normas propuestas, apoya la iniciativa de fijar las bases para establecer los mecanismos para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, siempre y cuando no se desconozcan los desarrollos actuales de la Comisión Intersectorial de SAN - CISAN, en el marco de lo previsto por el “*Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

En tal virtud, y por el carácter multidimensional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional y el abordaje de la problemática por parte de diversos sectores, se hace imprescindible la emisión de un pronunciamiento por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, el Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, dado que son esos sectores quienes deben determinar lo relativo a los artículos 7° a 12 y 14 en lo de su competencia.

2.3. *Comentarios al articulado*

Sin perjuicio de lo que se viene tratando hasta el momento, es conducente expresar lo siguiente:

- En relación con el artículo 1°, que recoge en buena medida el artículo 3° de la Decisión 1386 ya mencionada, los artículos 43, 44 y 46 de la Constitución Política, como ya se indicó, reconocen especialmente el **derecho a la alimentación** de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia de los niños y las niñas, y de las personas de la tercera edad. Así mismo, el artículo 65 de la Carta dispone que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado, por lo que para el efecto, este promoverá el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras, y la investigación y la transferencia de tecnología.

De este modo, el derecho a una alimentación adecuada ha sido reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional ratificados por el Congreso de la República. Desde luego, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Ley 74 de 1968, previó en su artículo 11 el derecho de toda

persona a una alimentación adecuada, y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó la Observación General número 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada. Igualmente, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales conocido como “*Protocolo de San Salvador*”, aprobado por la Ley 319 de 1996, reconoció en su artículo 12 el derecho de toda persona a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

En este sentido, Colombia ha empleado medidas de distinto orden, tal como lo señala el pacto, para garantizar el derecho a la alimentación, como un Derecho Económico Social y Cultural (DESC) acogiendo las medidas del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su Observación General número 3 sobre las obligaciones de los Estados y en la Observación General número 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada.

A lo anterior debe sumarse un proceso de alta relevancia en la historia del país consistente en la negociación y firma, el 24 de noviembre de 2016, asociado al “*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”, como ya se anotó, entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), hoy Fuerzas Alternativas del Común.

En el punto 1.3.4 del Acuerdo Final, el Gobierno nacional y las FARC-EP acordaron la creación de un “*Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación*”, con fundamento en la “[...] *obligación de garantizar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada [...]*”. De conformidad con dicho acuerdo, este sistema tiene como propósitos erradicar el hambre; fomentar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente; incrementar de manera progresiva la producción de alimentos y la generación de ingresos; y, en general, crear condiciones de bienestar para la población rural.

En dicho punto, el Gobierno nacional y las FARC-EP igualmente acordaron que el desarrollo del “*Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación*” debe contar con la participación activa de las comunidades, la sociedad, el Gobierno nacional y los gobiernos departamentales y municipales.

En ese orden, se debe acoger lo definido en el *Acuerdo para la Terminación del Conflicto* aludido, sobre la base de lo previsto en el Acto

Legislativo 02 de 2017, norma declarada exequible en virtud de la Sentencia C-630 de 2017⁷.

- ii. En lo concerniente al artículo 2°, objetivos específicos, que también se relacionan en el artículo 4° de la mencionada Decisión 1386 –que contempla 19 objetivos–, en el marco de las competencias del sector salud se observa conveniente la propuesta de fortalecer la implementación de estrategias, programas y proyectos para la prevención y el control de la desnutrición y el exceso de peso y obesidad. Así mismo, se estima apropiado el establecimiento de criterios para la información idónea sobre los valores nutricionales que orienten al consumidor y fomenten el consumo de alimentos sanos.
- iii. Acerca de las definiciones propuestas en el artículo 3° provenientes del artículo 5° del marco normativo, no se debe desconocer el contexto regulatorio de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia. Así, en los desarrollos normativos se determina que los principios y definiciones del “*Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación*” son los contemplados en el punto 1.3.4. del Acuerdo Final, a saber:

[...] **Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación:** en desarrollo de la obligación de garantizar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, con el propósito de erradicar el hambre y en esa medida fomentar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente, el Gobierno nacional pondrá en marcha un sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural.

La política alimentaria y nutricional en las zonas rurales se basa en el incremento progresivo de la producción de alimentos, la generación de ingresos, y en general la creación de condiciones de bienestar mediante los planes nacionales de acceso a tierras, infraestructura, riego, vivienda y agua potable, asistencia técnica y capacitación, mercadeo, crédito, la promoción de formas asociativas basadas en la solidaridad y la cooperación, y demás planes establecidos en el presente acuerdo. Esta política reconoce el papel fundamental de las mujeres rurales en la contribución a la satisfacción del derecho a la alimentación [...]⁸.

En lo relativo a la noción de *autonomía alimentaria*, es importante señalar que para los pueblos indígenas, según lo expresan sus autoridades y organizaciones, sus privaciones, vulnerabilidades y riesgos alimentarios son fundamentalmente el resultado de desequilibrios en el orden natural de sus territorios, ocasionados por despojos de índole material y simbólica. Destacan como causas históricas y estructurales la pérdida de territorios ancestrales, que conlleva insuficiencia de tierras y recursos sobre los cuales se ejerce uso y control, así como los riesgos e impactos de las políticas de libre mercado (por ejemplo Tratados de Libre Comercio, TLC) sobre los patrimonios materiales e inmateriales (semillas, conocimientos tradicionales) y sobre los sistemas productivos locales, generalmente en desventaja competitiva en el ámbito de esas políticas.

Las causas específicas de esas privaciones y vulnerabilidades son muy diversas y afectan con distinta intensidad a las diferentes comunidades, pero los análisis realizados con participación de organizaciones y comunidades indígenas como el de FAO-DPS (2015, p. 99) destacan las siguientes: crecimiento demográfico con insuficiente respuesta de las capacidades productivas; deterioro ambiental, en particular de suelos y aguas, por usos inadecuados; intervenciones violentas en los territorios por actores armados y/o empresas extractivistas (en particular, mineras y agroindustriales); cambios en los ciclos naturales por efecto del calentamiento global; insuficiencia y déficit de pertinencia de las políticas públicas de SAN que perciben muy centradas en asistencia nutricional; escaso interés de las organizaciones indígenas en el bienestar nutricional, en contraste con su interés en la disponibilidad y accesibilidad alimentaria.

En este sentido, las organizaciones y autoridades indígenas reivindican, más que la seguridad alimentaria, la autonomía alimentaria y la soberanía alimentaria. Lo que puesto en términos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) significa la reivindicación de sus derechos a la integridad cultural, la autodeterminación, el desarrollo propio y la propiedad, uso, control y acceso a las tierras y recursos naturales. En particular el uso, control y conservación de las semillas nativas o propias.

Frente a esto último, la postura del Estado colombiano ha sido no referirse a soberanía alimentaria, toda vez que el concepto no tiene un significado unívoco para las organizaciones internacionales pertinentes, aunque se ha empezado

⁷ Cfr., CORTE CONSTITUCIONAL, Comunicado N° 51 del 11 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No%2051%20comunicado%2011%20de%20octubre%20de%202017.pdf> (30.04.2018).

⁸ Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera, 24 de no-

viembre de 2016. En: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf> (30.04.2018).

a debatir. No obstante, dado que es una discusión asociada al derecho a la autodeterminación, reconocido a los pueblos indígenas y tribales (mediante el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT), el Estado colombiano ha adoptado el concepto de autonomía alimentaria con fundamento en el cual se vienen tramitando los debates políticos y las adecuaciones institucionales pertinentes, respecto a las reivindicaciones de estos pueblos de su derecho a regir sus asuntos alimentarios. En concreto, el fortalecimiento de los sistemas tradicionales de producción a partir de la sustentabilidad agroecológica, el control integral del ciclo alimentario desde la producción y reproducción de las semillas, y disponibilidad de tierras y gestión territorial. En concordancia con lo anterior, en el plan de acción para población indígena que se incluye en la parte final del anexo étnico del Plan Nacional de SAN 2012-2019, se utiliza la definición “seguridad y/o autonomía alimentaria nutricional” (con la sigla SAN/SOAN).

No puede perderse de vista que para los y las indígenas urbanos, sin desconocer sus raíces ancestrales, la realización de los derechos asociados a la SAN están determinados por sus condiciones de inserción en la economía monetaria, en términos de ingreso y pobreza. (Anexo Étnico Plan Nacional de SAN 2012-2019).

Esta observación es extensiva a los deberes tanto de las autoridades como de los particulares, como elemento nuclear dentro de la protección (artículos 6° y 7° de la propuesta legislativa, artículos 7° y 8° del marco normativo).

- iv. En cuanto a los principios (artículo 4°), el proyecto no incorpora el cambio climático como uno de ellos, que sí está en el marco normativo (artículo 6°, literal i), aparentemente porque lo sujeta a otro instrumento regulatorio. No obstante, en coherencia con lo anotado en el artículo 1° de la iniciativa, sería un elemento que debería ser tomado en cuenta.
- v. En lo atinente al artículo 13 (artículo 16 del marco normativo), en la órbita de competencias del sector salud, se estima conveniente la pretensión de establecer criterios para la información idónea sobre los valores nutricionales (etiquetado nutricional) que orienten al consumidor y fomenten el consumo de alimentos sanos.

El etiquetado frontal es una poderosa herramienta que tiene una función informativa que permite fomentar mejores elecciones por parte de los consumidores y al mismo tiempo estimula al productor a mejorar sus formulaciones (por modificación y reducción del contenido de nutrientes que consumidos de manera excesiva perjudican al consumidor –grasas trans, grasas saturadas, azúcares adicionados, sodio–).

Igualmente, deben contemplarse los aspectos dirigidos a la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna y la implementación de la Ley 1823 de 2017, “*por medio de la cual se adopta la estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral en entidades públicas, territoriales y empresas privadas y se dictan otras disposiciones*”.

- vi. En lo concerniente al artículo 15 (artículo 18 del marco normativo), es preciso no desconocer el contexto normativo de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia en la actualidad. La propuesta de Decreto, *por el cual se crea el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, se modifica la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) y se dictan otras disposiciones*, por ejemplo, define que el OSAN liderará el diseño y puesta en marcha del seguimiento y evaluación del Sistema, en coordinación con la Mesa Técnica del CONASAN, con el fin de contribuir al proceso de implementación de la Política Pública Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a Alimentación a nivel nacional y territorial, así:

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Salud adelantará las gestiones necesarias para el funcionamiento del sistema de seguimiento y evaluación y su mantenimiento.

Parágrafo 2°. Como resultado de las acciones de seguimiento y evaluación, el OSAN proporcionará evidencia a los responsables del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación para que formulen estrategias, planes y programas, orientados a mejorar la capacidad y oferta de la Seguridad Alimentaria y Nutricional a nivel nacional y territorial.

Sobre la rendición de cuentas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1757 de 2015, las instancias nacionales y territoriales que integran el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación deberán rendir cuentas ante la ciudadanía y someterse a los demás mecanismos de control social con participación pública y veeduría ciudadana acorde con lo previsto en la ley, y trabajar de manera articulada con el Sistema Nacional, Municipal o Distrital de Participación Ciudadana, según sea el caso.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Se advierte que por las razones expuestas, que si bien la propuesta retoma el marco normativo andino, los desarrollos del país requieren de ciertos elementos específicos, especialmente los

relacionados con el cumplimiento de los Acuerdos con las FARC-EP y la consideración en torno al tema étnico.

Atentamente,



ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
Ministro de Salud y Protección Social

LA COMISIÓN SÉPTIMA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los diecinueve (19) días del mes de junio del año dos mil dieciocho (2018)

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, las siguientes consideraciones.

Concepto: Ministerio de Salud y Protección Social.

Refrendado por el doctor *Alejandro Gaviria Uribe* – Ministro.

Al Proyecto de ley número 164 de 2017 Senado.

Título del proyecto: “*por medio de la cual se establece el marco para la Política Pública de Seguridad Alimentaria con Calidad Nutricional*”.

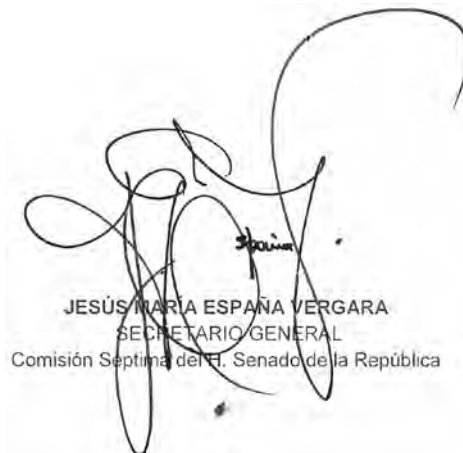
Número de folios: ocho (8) folios.

Recibido en la **Secretaría de la Comisión Séptima del Senado** el día: martes diecinueve (19) de junio de 2018.

Hora: 8:00 a. m.

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

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del E. Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 448 - Martes 19 de junio de 2018
SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 68 de 2017 Senado, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1715 de 2014.....	1
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico del Minsalud al Proyecto de ley número 164 de 2017 Senado, por medio de la cual se establece el marco para la Política Pública de Seguridad Alimentaria con Calidad Nutricional.	9