



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 900

Bogotá, D. C., viernes, 30 de julio de 2021

EDICIÓN DE 27 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 LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 48 DE 2021 SENADO

por la cual se crea el sistema especial para la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas, se reestructura la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

Decreta

Título I

Objeto, ámbito de aplicación y principios

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto contribuir a garantizar el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas de la población colombiana, a través de la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas y la adopción de otras medidas

Artículo 2. Principios. Además de los definidos en la Constitución Política, en la Ley 489 de 1998, en la Ley 1454 de 2011 y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el desarrollo, interpretación y aplicación de la presente ley se sustenta en los siguientes principios:

1. Articulación. Las acciones, instrumentos y estrategias desarrolladas en el marco del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas garantizarán la gestión y articulación de recursos, procesos y actores de las instancias que lo componen.

2. Enfoque territorial. Las acciones, instrumentos y estrategias del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas se ejecutarán reconociendo las especificidades geográficas, ecológicas, sociales, económicas, étnicas, de género y culturales de los territorios. En ese sentido, se promoverán los mercados locales y regionales para acercar a quienes producen y consumen y mejorar las condiciones de acceso y disponibilidad de alimentos en las áreas rurales y urbanas del país.

3. Enfoque diferencial. Las acciones y estrategias del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas se ejecutarán de manera diferenciada, reconociendo que las personas tienen características particulares en razón de su sexo, edad, género, etnia, situación de discapacidad, ingreso y/o nivel patrimonial o cualquier otra condición de sujeto de especial protección constitucional, como es el caso de la condición de víctima y de sujeto campesino.

4. Enfoque de género. Las acciones y estrategias del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas se ejecutarán desde un enfoque de género, reconociendo la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, especialmente de su estado civil, ciclo vital y relación familiar y comunitaria. Estas acciones implican la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad en todo el

proceso alimentario y la participación activa de las mujeres y sus organizaciones para adelantar acciones que respondan a los impactos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado en las mujeres y en la población con orientaciones sexuales e identidad de género no binarias.

5. Participación. Los actores que componen el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas podrán participar en los diversos procesos de planificación, decisión, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones que se adelanten dentro de este, de manera informada. Para hacer efectivo este principio debe entenderse, la participación como un concepto que potencia la diversidad de los actores, permitiendo la representación en igualdad de condiciones, lo que requiere adoptar medidas diferenciales para la difusión de información y recursos para el acceso en todos los diferentes niveles de participación en la toma de decisiones.

6. Desarrollo sostenible. Las acciones y estrategias del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas deberán garantizar la sostenibilidad ambiental, económica, cultural y social de las actividades asociadas con la producción, transformación, distribución y comercialización de alimentos en beneficio de toda la población colombiana y en armonía con el cuidado y los recursos naturales fuentes de los alimentos.

7. Descentralización. Implica el reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad de las regiones y territorios y de sus estructuras operativas para ampliar la democracia participativa y fortalecer la autonomía local.

Artículo 3. Política Nacional para el Respeto, Protección y Realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. En el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la aprobación de esta ley, el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición adoptará la Política Nacional para el Respeto, Protección y Realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, la cual será construida con amplia participación de la sociedad civil. Esta política deberá estar acorde a los estándares internacionales de derechos humanos en materia del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas y tener en cuenta lo pertinente en cuanto a la relación del derecho a la alimentación con el derecho a la tierra y al agua.

El objetivo de la Política Nacional para el Respeto, Protección y Realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas es asegurar que los alimentos estén disponibles, accesibles y sean adecuados culturalmente y que su producción y consumo se den en condiciones que garanticen la sostenibilidad ambiental. También es objetivo de la política fortalecer la producción interna de alimentos, la agricultura campesina, familiar y comunitaria y las étnicas, el uso, manejo, producción y comercialización e intercambio de las semillas criollas y los conocimientos ancestrales asociados a ellas y fomentar las formas de producción agroecológicas. Asimismo, esta política deberá reconocer el papel estratégico de las mujeres rurales en la contribución a la satisfacción del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas.

<p>La Política Nacional para el Respeto, Protección y Realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas será la base para la construcción de planes nacionales, departamentales, sectoriales o por sujetos de especial atención que se deriven.</p> <p style="text-align: center;">Título II Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas</p> <p>Artículo 4. Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuada. Créase el Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, como el mecanismo de coordinación de diferentes actores sociales e institucionales, con el fin de racionalizar los esfuerzos, descentralizar y promover la participación de la población, el cual está integrado por las políticas, estrategias, instancias, instituciones, programas, planes, proyectos, metodologías y mecanismos para la gestión, promoción, financiación, protección, respeto y garantía del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas.</p> <p>Artículo 5. Estructura del Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. El Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas estará conformado, a nivel nacional, por el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición y por el Observatorio Nacional del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. A nivel departamental, distrital y municipal, el Sistema estará conformado por los Consejos Departamentales, Distritales o Municipales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas.</p> <p>Artículo 6. Modifíquese el artículo 15 de la ley 1355 de 2009 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 15. Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición. El Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición como autoridad máxima de planeación, ejecución y seguimiento de la Política Pública Nacional para el Respeto, Protección y Realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas reemplazará a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN y estará integrado por los siguientes miembros que tendrán voz y voto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Un delegado (a) de presidencia de la República. 2) El Ministro (a) de Salud y Protección Social, o un viceministro (a) que actúe como su delegado. 3) El Ministro (a) de Agricultura y Desarrollo Rural, o un viceministro (a) que actúe como su delegado. 4) El Ministro (a) de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, o un viceministro (a) que actúe como su delegado. 5) El Ministro (a) de Educación Nacional, o un viceministro (a) que actúe como su delegado. 6) El Ministro (a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible o un viceministro (a) que actúe como su delegado. 	<ol style="list-style-type: none"> 7) El Director (a) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), o su delegado (a) que deberá ser el subdirector (a) general de la entidad. 8) El Director (a) de Prosperidad Social (DPS), o su delegado (a), que deberá ser el subdirector (a) general de la entidad. 9) El Director (a) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), o su delegado (a), que deberá pertenecer al nivel directivo en el grado de subdirector (a). 10) El Director (a) del Instituto Nacional de Salud o su delegado (a) de nivel directivo. 11) El/la presidente (a) de la Agencia de Desarrollo Rural. 12) El Director (a) de la Agencia Nacional de Tierras. 13) Un Gobernador (a) por cada categoría 1, 2, 3 y 4 en representación de los gobernadores (as). Designado por la Federación Nacional de Departamentos. 14) Dos Alcaldes (as) de ciudades capitales en representación de los alcaldes (as) de ciudades capitales. Designado por la Asociación de ciudades capitales. 15) Dos Alcaldes (as) municipales en representación de los municipios que no son capitales. Designados por la Federación Colombiana de Municipios. 16) Un (a) representante de las comunidades indígenas, elegido (a) de acuerdo a sus procedimientos propios. 17) Un (a) representante de las comunidades negras, afrodescendientes y palenqueras, elegido (a) de acuerdo a sus procedimientos propios. 18) Un (a) representante del pueblo raizal del territorio insular colombiano. 19) Un (a) representante del pueblo Rrom o gitano. 20) Cuatro representantes de las principales organizaciones campesinas de nivel nacional, uno (a) por cada una de esas organizaciones. 21) Un (a) representante de las redes de economía propia y agricultura familiar. 22) Un (a) representante de las organizaciones de pescadores y pescadoras. 23) Una representante de las organizaciones de mujeres rurales. 24) Un (a) representante de productores de alimentos de mediana y gran escala que no sean de economía campesina. 25) Un (a) representante nacional del gremio o de las asociaciones de plazas de mercado o centrales de abastos. 26) Un (a) representante de la academia. 27) Un (a) representante de organizaciones de derechos humanos 28) Un (a) representante de las asociaciones de consumidores. 29) Un (a) delegado de las organizaciones de economía solidaria. <p>Parágrafo 1. El Consejo será presidido de manera rotativa por los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Salud y Protección Social o quienes hagan sus veces, por periodos rotativos de dos años. Además, contará con el apoyo de una Secretaría Técnica que ejercerán de manera rotativa el Departamento Administrativo de Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, también por periodos de dos años y en la cual también participará uno de los delegados de la sociedad civil que integra el Consejo, también de manera rotativa.</p> <p>Parágrafo 2. El Consejo se reunirá como mínimo tres veces al año en la fecha que sea convocado por la presidencia del mismo, con una antelación no menor a quince días calendario, y podrá reunirse de manera extraordinaria, cuando alguno de sus miembros lo solicite. Las actas de cada una de esas reuniones se consideraran documentos públicos.</p>
<p>Parágrafo 3. El Consejo para cumplir sus objetivos y funciones podrá invitar a las personas funcionarias públicas, representantes de entidades, expertas, académicas, personas naturales y demás personas cuyo apoyo estime pertinente, quienes asistirán con voz y sin voto. Asimismo, el Consejo podrá solicitar conceptos técnicos cuando lo considere conveniente. La Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República serán invitados permanentes a las sesiones con voz y sin voto.</p> <p>Parágrafo 4. En un plazo máximo de (3) tres meses a partir de la expedición de esta Ley, el Gobierno Nacional, en concertación con las instancias pertinentes y de manera participativa, reglamentará los mecanismos de elección de los (las) representantes de la sociedad civil ante el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición, y a su vez ante los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de alimentación y Nutrición.</p> <p>Parágrafo 5. Las personas representantes de los Alcaldes designados en los numerales 14 y 15 no deberán provenir del departamento de los gobernadores designados por el numeral 13.</p> <p>Parágrafo 6. Todas las personas integrantes del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición deberán declarar públicamente y garantizar que no están incurso en conflictos de intereses que puedan afectar la imparcialidad de su criterio y participación en el ejercicio de las funciones de esta instancia.</p> <p>Artículo 7. Funciones del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición. Son funciones del Consejo Nacional de Nutrición y Alimentación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Definir los lineamientos para la operación del Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. 2. Adoptar la Política Pública Nacional para el Respeto, Protección y Realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, para lo cual deberá previamente convocar a un proceso participativo amplio con la sociedad civil a nivel nacional y territorial para la formulación de la política. 3. Actualizar periódicamente y hacer seguimiento a la Política Pública Nacional para el Respeto, Protección y Realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. 4. Promover mecanismos de cooperación entre entidades nacionales e internacionales en materias relacionadas con la garantía progresiva del derecho a la alimentación. 5. Mejorar las capacidades institucionales para la garantía progresiva del derecho a la alimentación en los diferentes niveles nacionales y territoriales. Estas capacidades deberán incorporar los enfoques diferenciales de género, étnico y derechos de las mujeres, étnico y reparador. 6. Definir y aprobar su propio reglamento. 7. Promover un diálogo permanente con los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición adecuadas con el objetivo de coordinar y articular acciones de política pública. 	<ol style="list-style-type: none"> 8. Generar de forma articulada con los Planes Departamentales, Distritales y Municipales el Plan Nacional para la Garantía del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, lineamientos y los ajustes institucionales que permitan su implementación. 9. Elaborar un informe anual de su gestión en el cual se incluyan los resultados de la implementación de la Política Nacional para el Respeto, Protección y Realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, el cual deberá ser publicado a más tardar el 31 de diciembre de cada año en el sitio web oficial de la entidad que lo preside en el respectivo año. 10. Gestionar la apropiación de recursos técnicos y financieros en las entidades que conforman el Sistema a nivel nacional y territorial con el fin de formular programas contra el hambre, la desnutrición y la malnutrición, que contengan medidas específicas y diferenciadas para regiones donde la situación en estas materias es crítica y para la población en condiciones de pobreza, para las mujeres gestantes y lactantes, niños y niñas, personas adultas mayores, personas en condición de discapacidad y personas que habitan en zonas rurales. 11. Coordinar y brindar apoyo técnico desde las entidades de nivel nacional a los entes territoriales y a los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Alimentación y Nutrición. 12. Proponer los ajustes normativos e institucionales necesarios para lograr el respeto, protección y realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición adecuadas, particularmente orientados a promover la producción y el consumo de alimentos reales, el manejo adecuado de los alimentos y la adopción de buenos hábitos alimentarios. 13. Adoptar iniciativas de política pública dirigidas a fortalecer, desarrollar y afianzar la producción y comercialización de alimentos e insumos para su producción, que incluyan asistencia técnica-científica, orientadas a promover la cualificación de la economía campesina, familiar y comunitaria, ambiental y socialmente sostenible, así como la protección al uso, manejo, producción, intercambio y comercialización de semillas criollas por parte de las comunidades rurales, como acciones conjuntas e interrelacionadas que contribuyan a la autosuficiencia alimentaria y al autoconsumo. 14. Proponer lineamientos para la promoción de mercados locales y regionales que acerquen a quienes producen y consumen y mejoren las condiciones de acceso y disponibilidad de alimentos para toda la población, adoptando medidas específicas para las áreas rurales del país. 15. Realizar campañas orientadas a promover la producción y el consumo de alimentos reales, el manejo adecuado de los alimentos y la adopción de buenos hábitos alimentarios, que tenga en cuenta las características ecológicas, culturales, económicas sociales y políticas del territorio. 16. Crear condiciones para establecer programas de compras públicas de alimentos que fomenten la vinculación de las formas organizativas rurales basadas en la economía campesina y de los pueblos étnicos, así como de sus proyectos e iniciativas productivas a las acciones de garantía del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. 17. Proponer lineamientos para la estructuración de un sistema de alerta temprana frente a crisis o emergencias alimentarias y posibles violaciones del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas bien sea por factores naturales o antrópicos. 18. Mejorar las capacidades institucionales para que la atención de las emergencias alimentarias esté orientada por un enfoque de derechos humanos, se haga garantizando

<p>la participación de los titulares del derecho y bajo un carácter transitorio que permita a las comunidades restituir su autonomía frente al proceso alimentario, evitando la dependencia de ese tipo de programas.</p> <p>19. Formular un protocolo de acción y lineamientos para la contratación en casos de emergencia o crisis alimentaria que haga más expedita esa contratación durante estos períodos excepcionales sin poner en riesgo los criterios de transparencia y control social.</p> <p>20. Asesorar, emitir recomendaciones y acompañar, en coordinación con las respectivas entidades a cargo de los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral, la incorporación de un componente y medidas específicas relacionadas con la garantía progresiva del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas en lo pertinente para cada uno de los planes.</p> <p>Parágrafo. Las anteriores funciones se entienden sin perjuicio de las atribuidas en otras leyes a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que se entenderán a partir de la entrada en vigencia de esta ley a cargo del Consejo Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas.</p> <p>Artículo 8. Consejos Departamentales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. Créanse los Consejos Departamentales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas como instancias territoriales de planeación, coordinación, seguimiento y articulación de la política nacional de alimentación y nutrición con los planes departamentales y municipales para el respeto, protección y realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas en el nivel departamental. Estarán integrados por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gobernador (a) o su delegado (a), quien lo preside. 2. Secretario (a) de desarrollo social o quien haga sus veces o su delegado (a). 3. Secretario (a) de salud o quien haga sus veces o su delegado (a). 4. Secretario (a) de agricultura o quien haga sus veces o su delegado (a). 5. Director (a) regional del ICBF o su delegado (a). 6. Director (a) Regional de Prosperidad Social o su delegado (a). 7. Un (a) representante de la(s) Corporaciones Autónomas Regionales correspondientes. 8. Un (a) representante de los pueblos indígenas del departamento. 9. Un (a) representante de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras del departamento. 10. Un (a) representante del pueblo Rrom o gitano si en el departamento hay presencia de este pueblo. 11. Una representante de las organizaciones de mujeres. 12. Un (a) representante de las asociaciones campesinas. 13. Un (a) representante de productores o comercializadores de alimentos que no son campesinos. <p>Parágrafo 1. El Consejo Departamental será presidido por el gobernador (a). Además, contará con el apoyo de una Secretaría Técnica que estará a cargo de los despachos de las gobernaciones y en la cual también participará uno de los delegados de la sociedad civil que integra el Consejo, de manera rotativa.</p>	<p>Parágrafo 2. El Consejo se reunirá como mínimo tres veces al año en la fecha que sea convocado por la presidencia del mismo, con una antelación no menor a quince días calendario, y podrá reunirse de manera extraordinaria, cuando alguna de las personas integrantes lo solicite. La Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República podrán ser invitados permanentes a las sesiones con voz y sin voto.</p> <p>Parágrafo 3. El Consejo para cumplir sus objetivos y funciones podrá invitar a las personas funcionarias públicas, representantes de entidades, expertas, académicas, personas naturales y demás personas cuyo apoyo estime pertinente, quienes asistirán con voz y sin voto.</p> <p>Parágrafo 4. Todas las personas integrantes del Consejo Departamental para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición deberán declarar públicamente y garantizar que no están incurso en conflictos de intereses que pueda afectar la imparcialidad de su criterio y participación en el ejercicio de las funciones de esta instancia.</p> <p>Artículo 9. Funciones de los Consejos Departamentales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. Son funciones de los Consejos Departamentales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular, actualizar y hacer seguimiento al Plan Departamental de Alimentación y Nutrición en consonancia con la Política Nacional para el Respeto, Protección y Realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. 2. Remitir los documentos solicitados por el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición y los Consejos Municipales cuando sean requeridos. 3. Adaptar al territorio los lineamientos técnicos emitidos por el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición que deben ser incluidos en los instrumentos de planeación territorial. 4. Promover la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones en materia alimentaria para el departamento. 5. Promover intercambios de experiencias con otras entidades territoriales en materia de Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. 6. Proponer medidas destinadas a mejorar, actualizar y armonizar la normativa que promueva la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. 7. Mejorar las capacidades institucionales para la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas en el ámbito departamental. 8. Adoptar y definir propio reglamento 9. Adelantar campañas orientadas a promover la producción y el consumo de alimentos reales, el manejo adecuado de alimentos y la adopción de buenos hábitos alimentarios en el ámbito departamental. 10. Formular programas contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición en el departamento, incluyendo planes de choque para zonas críticas. 11. Construir y aplicar instrumentos de monitoreo y seguimiento del Plan Departamental para la Alimentación y Nutrición. 12. Proponer y ejecutar programas contra el hambre, la desnutrición y la malnutrición con
<p>cobertura territorial, con la participación de los titulares del derecho, especialmente para la población rural en condiciones de pobreza, las mujeres gestantes y lactantes, niños y niñas, personas en condición de discapacidad y personas adultas mayores.</p> <p>13. Adoptar iniciativas de política pública dirigidas a fortalecer, desarrollar y afianzar la producción y el mercado interno de alimentos e insumos, que incluyan asistencia técnica-científica, orientadas a promover la cualificación de la economía campesina, familiar y comunitaria, ambiental y socialmente sostenible, así como la protección al uso, manejo, producción, intercambio y comercialización de semillas criollas por parte de las comunidades rurales, como acciones conjuntas e interrelacionadas que contribuyan a la autosuficiencia alimentaria y al autoconsumo.</p> <p>14. Proponer lineamientos para la promoción de mercados locales y regionales que acerquen a quienes producen y consumen y mejoren las condiciones de acceso y disponibilidad de alimentos en las áreas rurales del país.</p> <p>15. Hacer seguimiento y verificar la implementación del componente sobre la garantía progresiva al derecho a la alimentación incorporado en los Planes de Acción para la Transformación Regional adoptados en las subregiones priorizadas para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.</p> <p>16. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.</p> <p>Artículo 10. Consejos Distritales y Municipales para la Garantía Progresiva del Derecho a la alimentación y Nutrición Adecuadas. Créanse los Consejos Distritales y Municipales para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, como instancias territoriales de planeación, coordinación, seguimiento y articulación de la política nacional de alimentación y nutrición con los planes distritales y municipales para el respeto, protección y realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas en el nivel distrital y municipal. Estarán integrados por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Alcalde (sa) o su delegado, quien lo preside. 2. Secretario (a) de desarrollo social o quien haga sus veces o su delegado (a). 3. Secretario (a) de salud o quien haga sus veces o su delegado (a). 4. Secretario (a) de agricultura, o quien haga sus veces o delegado (a) de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA). 5. Delegado (a) del ICBF regional. 6. Delegado (a) de la Regional de Prosperidad Social. 7. Personero (a) distrital o municipal o su delegado (a). 8. Un delegado (a) elegido por las Juntas de Acción Comunal del municipio. 9. Un (a) representante de los pueblos indígenas del distrito o municipio. 10. Un (a) representante de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras del distrito o municipio. 11. Un (a) representante del pueblo Rrom o gitano si en el distrito o municipio hay presencia de este grupo étnico. 12. Una representante de las organizaciones de mujeres. 13. Un (a) representante de las asociaciones campesinas. 14. Un (a) representante de productores o comercializadores de alimentos que no son campesinado. 	<p>Parágrafo. Los Consejos Distritales o Municipales contarán con una secretaría técnica que estará a cargo de los despachos de las alcaldías y en la que participarán también los representantes de la sociedad civil y sesionarán como mínimo tres veces al año. La Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República podrán ser invitados permanentes a las sesiones con voz y sin voto.</p> <p>Artículo 11. Funciones de los Consejos Distritales y Municipales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. Son funciones de los Consejos Distritales y Municipales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular, actualizar y hacer seguimiento al Plan Distrital o Municipal de Alimentación y Nutrición en consonancia con la Política Nacional para el Respeto, Protección y Realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. 2. Remitir los documentos solicitados por el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición y los Consejos Departamentales cuando sean requeridos. 3. Adaptar al territorio los lineamientos técnicos emitidos por el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición que deben ser incluidos en los instrumentos de planeación territorial. 4. Promover la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones en materia alimentaria para el distrito o municipio. 5. Promover intercambios de experiencias con otras entidades territoriales en materia de Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. 6. Proponer medidas destinadas a mejorar, actualizar y armonizar la normativa que promueva la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. 7. Mejorar las capacidades institucionales para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas en el ámbito distrital o municipal. 8. Darse su propio reglamento. 9. Adelantar campañas orientadas a promover la producción y el consumo de alimentos reales, el manejo adecuado de alimentos y la adopción de buenos hábitos alimentarios en el ámbito distrital o municipal. 10. Formular programas contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición en el distrito o municipio, incluyendo planes de choque para zonas críticas. 11. Construir y aplicar instrumentos de monitoreo y seguimiento del Plan Distrital o Municipal para la Alimentación y Nutrición. 12. Proponer y ejecutar programas contra el hambre, la desnutrición y la malnutrición con cobertura territorial, con la participación de los titulares del derecho, especialmente para la población rural en condiciones de pobreza, las mujeres gestantes y lactantes, niños y niñas, personas en condición de discapacidad y las personas adultas mayores. 13. Adoptar iniciativas de política pública dirigidas a fortalecer, desarrollar y afianzar la producción y el mercado interno de alimentos e insumos, que incluyan asistencia técnica-científica, orientadas a promover la cualificación de la economía campesina, familiar y comunitaria, ambiental y socialmente sostenible, así como la protección al uso, manejo, producción, intercambio y comercialización de semillas criollas por parte de las comunidades rurales, como acciones conjuntas e interrelacionadas que contribuyan a la autosuficiencia alimentaria y al autoconsumo.

14. Proponer lineamientos para la promoción de mercados locales y regionales que acerquen a quienes producen y consumen y mejoren las condiciones de acceso y disponibilidad de alimentos en las áreas rurales del país.

Parágrafo. En caso de crisis por emergencia alimentaria o cualquier situación donde se vea vulnerado el Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas de las comunidades, se deberá citar un Consejo extraordinario al cual se debe invitar al Ministerio Público, donde se haga una caracterización de las personas afectadas y en el cual la situación de emergencia alimentaria sea atendida de manera inmediata. Si el municipio no cuenta aún con el Consejo Municipal para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, esta labor la puede adelantar el Consejo Municipal de Política Social.

**Título III
Seguimiento y evaluación**

Artículo 12. Observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. A partir de la entrada en vigencia de esta Ley, el actual Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional se denominará Observatorio para el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, el cual continuará adscrito al Ministerio de Salud y tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Proponer e implementar un sistema de monitoreo y evaluación de la Política Pública Nacional para el respeto, protección y realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, a través de metas, indicadores e instrumentos de acompañamiento que permitan hacer seguimiento a su ejecución.
2. Realizar investigaciones y presentar informes periódicos al Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición sobre los avances en la Política Pública Nacional para el respeto, protección y realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. Estos informes serán públicos y estarán a disposición de la ciudadanía para su consulta.

Artículo 13. Rendición de cuentas. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1757 de 2015, las instancias nacionales y territoriales que integran el Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas deberán rendir cuentas ante la ciudadanía y someterse a los demás mecanismos de control social y veeduría ciudadana que establece la ley.

Artículo 14. Control y transparencia en materia alimentaria. Para garantizar la transparencia en materia alimentaria, toda contratación, programa o acción derivada de la Política Pública Nacional, los Planes Departamentales y Municipales para la Alimentación y Nutrición y de los Programas contra el hambre, la desnutrición o la malnutrición, deberá ser monitoreada anualmente por la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. Esta última estará encargada de hacer un informe bianual que será publicado en su página web y entregado al Congreso de la República.

Artículo 15. Armonización de instrumentos de planeación con la política pública alimentaria. Los departamentos, distritos y municipios de acuerdo con sus competencias,

armonizarán sus planes de desarrollo y otros instrumentos de planeación territorial con los diferentes elementos integrantes de la Política Pública Nacional para el respeto, protección y realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas y los Planes Departamentales, Distritales y Municipales respectivamente. Igualmente se tendrán en cuenta los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral y los componentes de alimentación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y otros que resulten relevantes.

Artículo 16. Medidas para la promoción de una alimentación saludable y sostenible. El Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberán liderar la realización de campañas públicas de amplia difusión en todo el territorio nacional con cobertura en zonas urbanas y rurales, orientadas a promover la producción, el acceso, el consumo e intercambio de alimentos reales y la adopción de buenos hábitos alimentarios y que fomenten la producción y el consumo de alimentos nacionales sin procesar o con mínimo procesamiento. Entre esas medidas se incluye el avanzar hacia ambientes escolares alimentarios saludables en todo el territorio nacional.

Para estos efectos se entienden como alimentos sin procesar o con como mínimo procesamiento los que se obtienen directamente de plantas o de animales, los que no sufren ninguna alteración tras extraerse de la naturaleza y aquellos sometidos a un proceso de limpieza, remoción de partes no comestibles o indeseables, fraccionamiento, molienda, secado, fermentación, pasteurización, refrigeración, congelación y procesos similares, sin añadir al alimento original sal, azúcar, aceites, grasas ni otras sustancias.

Artículo 17. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga los artículos 16 y 17 de la Ley 1355 de 2009 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

Por los honorables congresistas,



ARMANDO BENEDETTI
Senador de la República



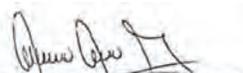
LEON FREDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara



JUAN LUIS CASTRO
Senador de la República



INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara



ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República



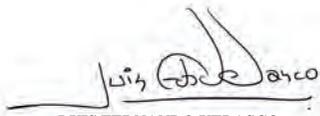
JEZMI BARRAZA ARRAUT
Representante a la Cámara



ROY BARRERAS M.
Senador de la República



JORGE ALBERTO GÓMEZ G.
Representante a la Cámara



LUIS FERNANDO VELASCO
Senador de la República



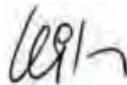
FABIAN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara



EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO
Honorable Senador de la República



JULIAN PEINADO
Representante a la Cámara



WILSON ARIAS CASTILLO
Senador de la República



MARÍA JOSÉ PIZARRO
Representante a la Cámara



JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador de la República



CESAR PACHÓN ACHURY
Representante a la Cámara



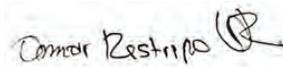
TEMÍSTOCLES ORTEGA N.
Senador de la República



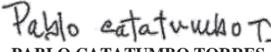
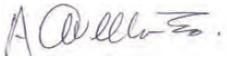
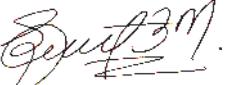
ABEL DAVID JARAMILLO
Representante a la Cámara



JORGE EDUARDO LONDOÑO
Senador de la República



OMAR DE JESÚS RESTREPO
Representante a la Cámara

 <p>IVÁN MARULANDA GÓMEZ Senador de la República</p>  <p>PABLO CATATUMBO TORRES Senador de la República</p>  <p>AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República</p>  <p>GUSTAVO BOLIVAR Senador de la República</p>  <p>FELICIANO VALENCIA MEDINA Senador de la República</p>  <p>ALBERTO CASTILLA S. Senador de la República</p>  <p>RODRIGO LARA RESTREPO Senador de la República</p>  <p>ANTONIO SANGUINO Senador de la República</p>  <p>MANUEL BITERVO PALCHUCÁN Senador de la República</p>  <p>DAVID RACERO MAYORCA Representante a la Cámara</p>	 <p>MAURICIO TORO Representante a la Cámara</p>  <p>JOSE LUIS CORREA Representante a la Cámara</p>  <p>IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República</p>  <p>VICTORIA SANDINO Senadora de la República</p>
--	---

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY No. _____

“Por la cual se crea el Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, se reestructura la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y se dictan otras disposiciones”

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley cuenta con 17 artículos incluida la vigencia. Tiene como objeto contribuir a garantizar el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas (DHANA) de la población colombiana, a través de la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. Este Sistema comprende las siguientes dimensiones de funcionamiento: 1) estará estructurado a partir de unas instancias de discusión y tomas de decisión; 2) se sujeta a los lineamientos de la política pública a la que hace referencia el artículo 3 de esta ley; 3) se rige por instrumentos de planeación participativos; 4) cuenta con unos procedimientos e instrumentos para su formulación, implementación y mecanismos para su financiación, seguimiento y evaluación.

La creación del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas busca también generar una mayor participación de la sociedad civil y de los territorios en la formulación y seguimiento a la política alimentaria nacional, combatiendo el centralismo excesivo que hasta ahora ha tenido la política pública y avanzando en la descentralización y desconcentración y garantizando que, como política pública, tenga un carácter democrático, participativo y transparente y un enfoque derechos humanos.

La iniciativa también establece otras medidas complementarias que busca el fortalecimiento de la garantía del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada.

Como antecedentes hay que destacar que se presentó un proyecto de ley con objetivos similares en la pasada legislatura que fue radicado con el número 171/2020 Senado, el cual no tuvo primer debate y por ello fue archivado por el tránsito de legislatura.

2. CONTEXTO Y MARCO CONSTITUCIONAL

La relación del ser humano con lo que come y la forma como lo hace ha tenido un proceso constante de transformación a través de la historia, que se remonta a los orígenes de la humanidad, en tanto la alimentación es una necesidad humana vital, vista desde el punto de vista médico, sociológico y filosófico. Es también en la actualidad concebida como un hecho político, que tiene su expresión en los marcos normativos internacionales y nacionales, que han dado a la alimentación la condición de un derecho humano.

Lastimosamente, con frecuencia se ha desconocido el carácter de derecho humano que tiene la alimentación, y los Estados, salvo puntuales excepciones, tienden a eludir sus responsabilidades frente a este derecho. Muchas veces sus acciones se limitan a diversos grados de asistencialismo alimentario que no abordan los problemas estructurales causantes del hambre y que además encubren las verdaderas causas y responsables de esta situación.

Igualmente, se evidencia una falta de concienciación social acerca de, no solo el carácter de la alimentación como derecho, sino también como proceso, que “se manifiesta en el hecho de que buena parte de los titulares del derecho y funcionarios estatales crean que cuando se habla de lo alimentario, únicamente se hace referencia a “llevar algo a la boca para no morir de hambre”.¹

Por el contrario, la alimentación vista desde una perspectiva de derechos humanos, aporta una mirada completamente diferente, en la medida que no lo agota solamente en la ingesta de comida y lo nutricional, sino que permite reconocer que es fruto de un proceso amplio y que además se relaciona con otros derechos. Así, al hablar de la alimentación como proceso, debemos hacer mención a las dinámicas y factores productivos asociados a la generación de alimentos; sus mecanismos sociales y culturales de intercambio o transacción; las distintas maneras en que se transforman los alimentos; las formas de uso y consumo; los circuitos económicos, sociales y culturales que el proceso involucra; y, por supuesto, las relaciones de poder, los conflictos, las carencias y los mecanismos de exigibilidad-justiciabilidad que su defensa demanda.²

La visión holística de la alimentación como proceso se opone al reduccionismo implícito en teorizaciones o estrategias de intervención estatal que ven el problema alimentario como un asunto únicamente asociado a la provisión de alimentos. Además, permite entender que, junto a conceptos como la seguridad alimentaria, también es importante hablar de soberanía y de autonomías alimentarias, tres conceptos que son distintos pero que están estrechamente ligados y resultan complementarios y no excluyentes entre sí.

Seguridad, soberanía y autonomías alimentarias

El concepto de seguridad alimentaria fue acuñado a mediados de los años setenta del siglo veinte en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en un momento en el que el hambre mundial se asociaba fuertemente a la llamada “Crisis Mundial de Alimentos”. De acuerdo con la definición dada en su momento por la Cumbre, la Seguridad Alimentaria consiste en “que haya en todo momento en el mundo existencias suficientes de alimentos básicos (...) para mantener una expansión constante del consumo (...) y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios”³, definición que respondía al momento en que internacionalmente se padecía, por la ausencia de alimentos en varias regiones del mundo. Luego, dicho concepto dejó de centrarse en la disponibilidad de alimentos a nivel mundial, para más bien dar relevancia al acceso alimentario de las personas y los hogares y la Seguridad Alimentaria pasó a entenderse como la posibilidad de que “todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades

¹ FIAN Colombia (2013) Colombia con hambre: Estado indolente y Comunidades resistentes. Tercer informe sobre la situación del Derecho a la Alimentación en Colombia, Bogotá, p.20
² Ibidem, p.21
³ Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2010) Hambre y vulneración del derecho a la alimentación en Colombia. Segundo informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia. Bogotá: ARFO. Recuperado de: <http://www.fiancolombia.org/hambre-y-vulneracion-del-derecho-a-la-alimentacion-en-colombia-segundo-informe-sobre-la-situacion-del-derecho-a-la-alimentacion-en-colombia>-2010/p.17.

<p>alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”⁴.</p> <p>Ante las insuficiencias y los usos inadecuados que se hicieron del concepto de Seguridad Alimentaria por ejemplo para justificar el aumento de las importaciones de alimentos en los países a costa de las economías nacionales, también en el marco de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, esta vez en 1996, los movimientos sociales y rurales del mundo a través de La Vía Campesina, introdujeron la noción de Soberanía Alimentaria, que fue definida en este momento como el</p> <p><i>“derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agropecuarias y en materia de alimentación, a proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional y el mercado doméstico a fin de alcanzar metas de desarrollo sustentable, a decidir en qué medida quieren ser autodependientes [y] a impedir que sus mercados se vean inundados por productos excedentarios de otros países que los vuelcan al mercado internacional mediante la práctica del «dumping»”</i>.⁵</p> <p>Como puede notarse, hay importantes diferencias entre este concepto y el de Seguridad Alimentaria, pues la Soberanía Alimentaria trasciende la mirada restrictiva del acceso, y lo individual o familiar, a un interés sobre lo colectivo en el sentido del poder decisorio frente al tema agrario y alimentario. La Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales aprobada en 2018, ofrece una definición renovada de la soberanía alimentaria como derecho, que recoge también muy bien su sentido y alcances al afirmar que <i>“los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen el derecho a definir sus propios sistemas agroalimentarios, reconocido por muchos Estados y regiones como el derecho a la soberanía alimentaria. Este engloba el derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la política agroalimentaria y el derecho a una alimentación sana y suficiente, producida con métodos ecológicos y sostenibles que respeten su cultura.”</i>⁶</p> <p>A pesar de la riqueza del concepto de Soberanía Alimentaria surgido de los procesos sociales aglutinados en la Vía Campesina y reconocido por Naciones Unidas, este ha sido complementado con el concepto de Autonomías Alimentarias, el cual insiste con mayor fuerza sobre el derecho de las comunidades, pueblos o colectivos humanos pertenecientes a un conglomerado nacional, a preservar y defender su propio proceso alimentario, el cual cobija también el libre acceso a los bienes naturales, productivos y conocimientos necesarios para asegurar su alimentación. En esa medida no existe una sola autonomía sino muchas, lo cual explica el carácter plural de la definición. Así, la autonomía alimentaria hace referencia al <i>“derecho que le asiste a cada comunidad pueblo o colectivo humano, integrante una nación, a controlar autónomamente su propio proceso alimentario según sus tradiciones, usos,</i></p> <p>⁴ Ibidem p.17. ⁵ La Vía Campesina. Priority to people’s soberanía alimentaria. 2001. Citado en Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2003/25 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2004/10. 9/II/2004 p. 12. ⁶ Naciones Unidas (2018). Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Consejo de Derechos Humanos. Artículo 15. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WG_Pleasants/A-HRC-WG-15-1-2_sp.pdf</p>	<p><i>costumbres, necesidades y perspectivas estratégicas, y en armonía con los demás grupos humanos, el ambiente y las generaciones venideras”</i>.⁷</p> <p>La alimentación como derecho humano</p> <p>Los Derechos Humanos se constituyen como aquellas prerrogativas que son inherentes al ser humano en tanto miembro de la especie. El disfrute de estos debe garantizarse a toda persona sin distinción de nacionalidad, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Así mismo, los derechos humanos se caracterizan por ser universales, interdependientes e indivisibles.⁸ Son además exigibles ante las autoridades que tienen la obligación de garantizarlos.</p> <p>La Declaración de Quito acerca de la exigibilidad y realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en América Latina adoptada en 1998, ofrece la siguiente definición de exigibilidad:</p> <p><i>“Es un proceso social, político y legal. La forma y medida en que un Estado cumpla con sus obligaciones respecto de los DESC no solamente ha de ser materia de escrutinio de los órganos de verificación del cumplimiento de las normas que lo consagran y garantizan, sino que debe abarcar la participación activa de la sociedad civil en esta tarea como una condición sustancial del ejercicio de su ciudadanía”</i>.⁹</p> <p>Los derechos humanos han sido el resultado de un proceso histórico y de múltiples luchas sociales que a través de los años han ido consolidando no solo el Sistema Universal de Protección de Derechos y los Sistemas Regionales, sino también la doctrina internacional sobre los derechos humanos, de los cuales hace parte el derecho humano a la alimentación. En su evolución más reciente, la concepción de este derecho no se agota en el concepto del derecho a la alimentación, sino que integra además el concepto de nutrición, lo que ha dado origen a la noción de Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, por sus siglas: DHANA.</p> <p>El derecho a una alimentación y nutrición adecuada, ha tenido un lento pero progresivo reconocimiento en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, cuya comprensión resulta esencial para identificar los alcances que actualmente tiene.</p> <p>Un breve repaso por esta historia nos lleva en primer lugar a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que proclamó el derecho de toda persona a gozar de un nivel de vida adecuado que le asegure la alimentación, así como a su familia (artículo 25.1 de la Declaración). Posteriormente, también fue reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (PIDESC), aprobado en Colombia mediante ley 74 de 1968, el cual integra el bloque de constitucionalidad de conformidad con lo previsto en el</p>
<p>artículo 93 de la Constitución¹⁰ y en el cual se establece: <i>“el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación (...) y a una mejora continua de las condiciones de existencia”</i> (art.11.1). Por su parte, el artículo 11.2 del mismo Pacto reconoce también <i>“el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”</i>, a cuyo efecto los Estados deben adoptar medidas y programas concretos para</p> <p><i>“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 logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;</i> <i>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.”</i> (PIDESC, artículo 11)</p> <p>El Consejo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Consejo DESC) como organismo autorizado de interpretación oficial del PIDESC, ha proferido también varias Observaciones en las que se ha referido al alcance del derecho a la alimentación, entre las cuales cabe destacar las Observaciones Generales Número 3 y la Número 12. En esta última se define el derecho a la alimentación adecuada como aquel que:</p> <p><i>“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”</i>.</p> <p>La Observación General Número 12 enfatiza en la importancia del derecho a la alimentación, en tanto este permite el pleno disfrute de todos los demás derechos. Además se plantea su relación con la justicia social “pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los Derechos Humanos”. De igual forma el Consejo reconoce que el origen del problema del hambre no está, en la falta de alimentos suficientes, sino “en la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza”. Concluye igualmente el Consejo DESC que el derecho a la alimentación no puede reducirse a un asunto de calorías, sino que comporta otros muchos factores, como, por ejemplo, la obligación del Estado de adoptar medidas para mitigar el hambre en caso de desastre natural o de otra índole.</p> <p>A nivel regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José” suscrito el 22 de noviembre de 1969 y el Protocolo de San Salvador de 1988 reconocen también obligaciones de los Estados en el tema al afirmar que:</p>	<p><i>“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. 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> (Protocolo de San Salvador, artículo 12)</p> <p>Así mismo el artículo 15 del Protocolo señala en su literal b el deber de los Estados de: <i>“(…) garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar”</i> y se refiere a la importancia de <i>“proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas”</i> (artículo 15, lit. a y b).</p> <p>Existen muchos otros instrumentos internacionales en donde el derecho a la alimentación está reconocido, entre los cuales cabe destacar: las “Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación” aprobadas por la FAO en 2004, que, si bien no tienen fuerza jurídica vinculante, sí son un instrumento de referencia que puede orientar la actuación de los Estados. Dentro de las directrices se plantea que, las instituciones públicas en especial las que tienen que ver con la realización del derecho a la alimentación, deben ser evaluadas desde sus responsabilidades y acciones y si es necesario deben ser creadas, reformadas o mejoradas y que se debe coordinar el trabajo entre las diversas instancias implicadas en el tema (Directriz 5).¹¹</p> <p>Otros instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen el derecho a la alimentación son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Declaración de los Derechos del Niño, principio 4 - Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, artículos 27.3 - Declaración sobre el Derecho al Desarrollo artículo 8 - Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social, artículo 10 - Declaración Universal sobre la erradicación del Hambre y la Malnutrición - Declaración sobre la protección de la Mujer y el niño en estados de Emergencia o de Conflicto Armado, párrafo 6. - Declaración de América Latina para enfrentar el Desafío Nutricional y Plan de Acción Regional de 1992 - Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer - Código de Ética para el Comercio Internacional de Alimentos - Convención de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales I y II de 1977 sobre el derecho internacional humanitario y la protección de los alimentos en tiempos de guerra. - Principios Rectores de los Desplazamientos (Principios 10 y 18). <p>¹¹ Las directrices completas pueden ser descargadas del sitio web: http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf</p>

- Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tierra, la pesca y los bosques, publicadas (2012)
- Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en la zonas rurales (2018)
- Recomendación General 34 de la CEDAW sobre los derechos de las mujeres rurales

Como todos los derechos humanos, el derecho a la alimentación implica obligaciones para los Estados, dentro de las cuales se incluyen las obligaciones de: a) respetar, b) proteger y c) satisfacer el derecho a la alimentación, cuyo alcance está determinado por las mismas disposiciones indicadas anteriormente. En atención a la obligación de respeto al derecho a la alimentación, los Estados deben procurar que toda persona tenga en todo momento y de manera permanente acceso a una alimentación suficiente y adecuada; deben abstenerse de adoptar medidas que puedan privar a cualquier persona de este acceso. La obligación de proteger, implica que el Estado adopte medidas para velar porque las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada y exige que los Estados impidan los abusos en donde, por ejemplo, terceras partes contaminen el agua o la tierra, o interfieran para que los alimentos lleguen a los sitios de distribución y que estos se correspondan con unos requisitos de calidad y garantías de una alimentación adecuada. Por su parte, la obligación de realizar, comprende por una parte el deber de facilitar, que consiste en que el Estado parte debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y vías que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Esta obligación le plantea al Estado la necesidad de desarrollar políticas públicas concretas e inversiones específicas que garanticen a la población el acceso a los alimentos necesarios. Por otro lado, esta obligación de realizar implica el hacer efectivo, que consiste en tomar todas las medidas para que el Derecho a la Alimentación sea realizado cuando un individuo o un grupo sean incapaces, por razones que escapan a su control, de disfrutar de ese derecho por los medios que tienen a su alcance.¹²

Es pertinente indicar que en la iniciativa no se usa la denominación conceptual "Derecho a la alimentación" sino que se hace referencia al concepto Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas (DHANA)¹³ y acudir a este concepto tiene varios fines: por un lado, explicitar lo que los instrumentos internacionales del Derecho a la Alimentación Adecuada ya incorporan en sus postulados desde el componente nutricional de la alimentación sin por ello caer en el reducido enfoque nutricionalista¹⁴, y de otra parte, el concepto DHANA busca resaltar que la nutrición es apenas un elemento del complejo proceso alimentario, el cual a su

¹² Gualdrón Rosa Milena (2017) Derecho a la Alimentación y construcción de paz en Colombia: análisis del derecho a la alimentación en el marco de la implementación del primer punto del Acuerdo de Paz. Tesis para optar el título de Magister en Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Medicina, Departamento de Nutrición Humana, Bogotá. Recuperado de: <http://bdigital.unal.edu.co/63886/1/TESIS%20DERECHOS%20A%20LA%20ALIMENTACION%CC%81N%20v1.pdf>. P. 24-25

¹³ En este sentido se acogen los postulados trabajados por organizaciones como FIAN Colombia y FIAN Internacional. Al respecto ver entre otros: FIAN Colombia (2015) La exigibilidad del Dhana: Qué es y cómo hacerla, Bogotá.

¹⁴ Sobre la crítica al nutricionalismo ver: Salcedo, Hernando y Morales Juan Carlos. Nutritional Assessment Methodologies: Challenges and Opportunities for the Full Realization of the Right to Food and Nutrition. En: Frontiers in Nutrition. 5:1V/2019. <https://doi.org/10.3389/fnut.2019.00035> Disponible en: https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fnut.2019.00035/full/&utm_source=Email_to_authors_&utm_medium=Email&utm_content=T1_11.5el_1author&utm_campaign=Email_publication&field=journalName=Frontiers_in_Nutrition&id=364564

que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos en la que se debe considerar, entre otras cosas, "el derecho a heredar y poseer tierras por parte de las mujeres".

Bajo ese marco, los Relatores Especiales sobre el derecho a la alimentación han destacado de diversas formas esta relación. En su informe a la Asamblea General de ONU en 2002 el Relator Jean Ziegler destacó esa relación entre el acceso a la tierra, la reforma agraria y el derecho a la alimentación²⁰. Desde ahí varios informes mostraron este relacionamiento.

Por su parte, el Relator Oliver de Schutter dedicó un informe específico a analizar esta relación, en el que destacó como el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para el goce del derecho a la alimentación. Así mismo resaltó el fortalecimiento de los sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra como una forma idónea de protección de los usuarios de tierras e hizo énfasis en la importancia de la redistribución de la tierra para la realización del derecho a la alimentación²¹. De igual modo el relator De Schutter enunció un conjunto de principios mínimos y medidas para tener en cuenta los derechos humanos en las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala.

Por su parte, la relatora Hilal Elver destacó la desigualdad entre los géneros para acceso a todos los recursos productivos como la tierra, como una de las características que lleva a que las mujeres sean las últimas en acceder a los alimentos para su propio consumo a pesar de ser productoras y proporcionadoras de los mismos. Por lo anterior, destaca que "uno de los factores más determinantes para que las mujeres puedan prosperar como productoras de alimentos (para obtener ingresos o como medio de subsistencia) es la posibilidad de ser propietarias de la tierra y de acceder a ella"²².

Marco Constitucional

A nivel interno la Constitución Política de Colombia protege en forma especial la producción de alimentos y otorga prioridad al desarrollo de las actividades productoras de alimentos, al establecer en su artículo 65 que:

"Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad"

²⁰ Organización de las Naciones Unidas (2002). Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas, párr 22 a 42. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/546/57/PDF/N0254657.pdf?OpenElement>

²¹ Organización de las Naciones Unidas (2010). Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/482/33/PDF/N1048233.pdf?OpenElement>

²² Organización de las Naciones Unidas (2015). Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación , párr.21. Recuperado de: <https://undocs.org/es/AHRC/31/51>

vez está abordado de diferentes formas en el cuerpo normativo del Derecho a la Alimentación Adecuada. De otro lado esta definición es útil para denotar el carácter holístico de ese derecho, en contraste con "enfoques reducidos que deben ser superados o complementados como "seguridad alimentaria" o "seguridad alimentaria y nutricional" u otros emergentes que tienden a relativizar los principios de derechos humanos, desnaturalizar su carácter histórico, o diluir en la aparente novedad conceptual las responsabilidades de los Estados en la materia y la necesidad de buscar justicia cuando el DHANA es violado o vulnerado como por ejemplo las "ciudadánías alimentarias."¹⁵

El derecho al agua como elemento fundamental del derecho a la alimentación

Como se ha indicado, la doctrina internacional de derechos humanos ha hecho énfasis en la interdependencia e indivisibilidad de los derechos, aspecto que resulta muy pertinente para analizar los estrechos lazos entre el derecho a la alimentación y el derecho al agua "que parten de la interpretación apenas lógica de que el Derecho a la Alimentación pasa por el derecho a beber agua con fines nutritivos para mantener la adecuada hidratación del cuerpo".¹⁶ En la Observación General No. 15 de 2002, el Consejo DESC se refiere al derecho al agua como el "derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico". Así mismo se refiere a la importancia del agua en la producción de alimentos y señala "tomando nota de la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 1 del Pacto, que dispone que no podrá privarse a un pueblo «de sus propios medios de subsistencia», los Estados Partes deberían garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la subsistencia de los pueblos indígenas".¹⁷ Así mismo el Relator Especial del Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler en su primer informe hizo mención de la indisoluble asociación entre el derecho a la alimentación y el derecho al agua potable y recomendó a la Comisión de Derechos Humanos que precisara que el término alimentación incluye no sólo los alimentos sólidos sino también los aspectos nutricionales del agua potable.¹⁸

El derecho a la tierra y su relación el derecho a la alimentación

La doctrina internacional también ha venido reconociendo la estrecha relación existente entre el ejercicio y disfrute de los derechos a la alimentación y el derecho a la tierra. Así, la Observación General No. 12 del Comité DESC de la ONU declaró que: "El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer y niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla"¹⁹. Añade esta Observación General que "por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos (...)". Finalmente contempla que para la aplicación del Pacto, cada Estado debe aprobar una estrategia nacional

¹⁵ Morales Juan Carlos (2021) Derecho a la alimentación adecuada y soberanía alimentaria desde los estándares internacionales de derechos humanos. Mimeo, Informe sobre la situación del derecho humano a la alimentación.

¹⁶ Ibid p.32

¹⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2002). Observación General No. 15 de 2002. p.4

¹⁸ Organización de las Naciones Unidas (2001) Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas, p.5.

¹⁹ Ver texto completo recuperado de: <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/marco-legal/Observacion-12-Comite-Derechos-Economicos.pdf>

Así mismo en la Constitución el derecho a la alimentación está reconocido como un derecho fundamental de los niños y niñas (art.44), al igual que la protección alimentaria de la mujer embarazada y lactante (art.43)²³ y de los adultos mayores (art.46)²⁴. Al respecto también se ha pronunciado la Corte Constitucional, que en diversas sentencias ha hablado sobre el derecho a la alimentación de los niños y niñas,²⁵ la garantía de este derecho para personas privadas de la libertad,²⁶ su realización en entornos educativos²⁷, la importancia de la alimentación para comunidades rurales²⁸ y víctimas de desplazamiento forzado²⁹, entre otros.

De otro lado, hay algunos elementos que son fundamentales en relación con los deberes de los Estados en materia del derecho a la alimentación adecuada, entre los cuales se pueden resaltar:

1. Se debe garantizar el acceso individual y grupal a los alimentos dentro de un marco justo en el que las personas y colectivos puedan establecer relaciones dignas con los bienes necesarios para su vida.
2. Se debe reconocer y fomentar el papel del campesinado en la producción de alimentos y la distribución justa de la tierra, como condición para garantizar una mayor disponibilidad de alimentos sanos.
3. Se debe estimular y permitir la participación efectiva de las personas y colectivos en la definición de las políticas agrícolas y alimentarias.³⁰

Pese a los marcos normativos enunciados, en la actualidad son múltiples las problemáticas asociadas con el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas, las cuales van desde la ausencia de políticas públicas para su adecuada realización, hasta la ineficacia de las ya existentes, pasando por temas como la falta de enfoque de derechos humanos en la legislación vigente y en los documentos de política pública.

También hay una grave situación en materia de nutrición insuficiente o de mala calidad (malnutrición) de personas y grupos sociales. El 42,7% de los hogares sufre inseguridad alimentaria, lo cual es más grave en las zonas rurales que alcanza un 57,5% y en las urbanas 38,4%. La desnutrición crónica en menores de 5 años es del 13,2% en el total nacional y dentro de esto destaca 10,6% en población afrodescendiente y 29,5% en población indígena. El retraso en talla en personas entre los 5 y 17 años de edad afecta a un 10% de la población.³¹ La cifra de mortalidad por hambre en el país también es alarmante, siendo aproximadamente dos mil niños y niñas menores de 5 años fallecidos en la última década.

²³ "...durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada."

²⁴ El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia. (énfasis propio)

²⁵ Ver entre otras sentencias T-029/2014 y T-302/2017

²⁶ Ver entre otras sentencias: T-388/2013, T-762/2015 y T-260/2019.

²⁷ Ver sentencia T-273-72014 y T-457/2018 sobre programa de alimentación escolar.

²⁸ Ver sentencias T-606/2015 sobre pescadores y T-622/2016 sobre comunidades negras del río Atrato.

²⁹ Ver sentencia T-367 de 2010

³⁰ Medina Bernal Javier (2010) Derecho a la alimentación. Serie Documentos DESC. CINEP programa por la Paz. Ediciones Antropos Ltda, Bogotá.

³¹ Datos tomados del capítulo sobre derecho a la alimentación contenido en el IV Informe Alterno de la sociedad civil al Consejo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales publicado en 2017.

Por otro lado, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) 2015, en Colombia el 6,3 % de las niñas y niños tienen sobrepeso u obesidad, el 24,4 % de niñas, niños y adolescentes en edad escolar tienen exceso de peso y el 17,9 % de las y los adolescentes (13 a 17 años) tienen exceso de peso. Igualmente, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud Escolar 2018, en Colombia en la población escolar el consumo de bebidas azucaradas es del 74,0 %. El 82,4 % de los escolares consumen productos de paquete por lo menos en un día de los últimos siete, el 58,5 % de los escolares reportó consumir por lo menos en un día de los últimos siete, alimentos tipo comida rápida, el 86,9 % de los escolares no cumplen con la frecuencia de consumo de frutas y verduras, y el 76,5% de los escolares no consumen lácteos con la frecuencia recomendada. También hay problemas en lactancia materna pues la media nacional de lactancia exclusiva y total son de apenas 1,8 y 14,9 meses, lo cual está muy lejos de las recomendaciones en la materia.

Así mismo el país tiene serios problemas derivados de la falta de implementación de procesos de reforma agraria, la contaminación o destrucción de la vida vegetal y animal como consecuencia de la sobreexplotación, la deforestación y la destrucción fuentes de alimentos. Colombia es uno de los países con mayor concentración de la tierra en todo el mundo y el de mayor concentración en América Latina³². Todo esto que nos ha llevado a la crisis climática que a su vez genera y seguirá generando crisis alimentarias a lo largo y ancho del planeta.

En cuanto a la producción de alimentos la situación también es preocupante, pues esta se ha visto seriamente afectada por el mayor énfasis que se ha dado en los últimos años a los cultivos agroindustriales y para exportación, por encima de los cultivos producidos por comunidades campesinas para consumo interno. De acuerdo con un informe de FIAN Colombia del año 2013 “el país ha descuidado cultivos transitorios de importancia en su canasta básica alimentaria como maíz, arroz, frijol, hortalizas y algunos frutales y tubérculos, lo cual ha tenido un impacto negativo en la alimentación adecuada de sus habitantes.”³³

Un informe de la FAO también señaló que Colombia posee 21.5 millones de hectáreas con vocación agrícola pero de estas solo un 18.6% (3.9 millones de hectáreas) se utilizan de manera efectiva para la producción agrícola y que un 2.7%, del área en uso agrícola corresponde a cultivos destinados a la producción de biocombustibles.³⁴ El propio Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reconoce que actualmente importamos más de 12 millones de toneladas de alimentos³⁵ a pesar de las condiciones geográficas favorables que nos permitirán producirlos nacionalmente. Esta situación desconoce las recomendaciones que desde el año 2010 hizo el Consejo DESC de Naciones Unidas al Estado para que “formule políticas agrarias que den prioridad a la producción de alimentos; ponga en práctica programas de protección de la producción alimentaria nacional mediante la concesión de incentivos a los

³² Oxfam (2017) Radiografía de la desigualdad: lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. Recuperado de: <https://www.oxfam.org/es/informes/radiografia-de-la-desigualdad>.
³³ FIAN Colombia (2013) ob cit. p.99.
³⁴ Castello Luis (2002) Biocombustibles y seguridad alimentaria. Representante FAO en Colombia. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/331573855/Ensayo>
³⁵ El Espectador (2017). Artículo: “Aún importamos 12 millones de toneladas de comida”. MinAgricultura. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/economia/aun-importamos-12-millones-de-toneladas-de-comida-minagricultura-articulo-711213>. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/economia/aun-importamos-12-millones-de-toneladas-de-comida-minagricultura-articulo-711213>

*pequeños productores; y garantice la restitución de las tierras de las que fueron desposeídos los pueblos indígenas y afrocolombianos, así como las comunidades de campesinos.*³⁶

A estos graves problemas se suma también la insuficiencia de mecanismos de participación ciudadana y de control de las políticas públicas en materia de derecho humano a la alimentación develada por diversos estudios,³⁷ lo cual debe superarse reconociendo la necesidad de plantear políticas públicas con enfoque de derechos humanos y con participación ciudadana que permita la interacción entre el Estado y los actores de la sociedad civil a través de la deliberación. En este sentido resulta pertinente acudir a las “Directrices voluntarias sobre los sistemas alimentarios y la nutrición” aprobadas en febrero de 2021 por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, en la cual sobre la importancia de la participación en materia alimentaria se indica:

*“c) Rendición de cuentas, transparencia y participación. Respaldar los esfuerzos por fortalecer la gobernanza, en particular los mecanismos de rendición de cuentas, de modo que se fomente la participación de los ciudadanos y las partes interesadas en los debates nacionales sobre seguridad alimentaria y nutrición y sobre sistemas alimentarios, así como la transparencia e inclusividad de los procesos de toma de decisiones, que se basan en normas de participación transparentes, incluidas salvaguardias para la detección y gestión de posibles conflictos de intereses.”*³⁸

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La estructura institucional actual que tiene competencias en el tema alimentario está encabezada por la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) creada por el CONPES 113 de 2008, y luego por el decreto 2055 de 4 de junio de 2009 como la máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia. Posteriormente su existencia fue reiterada por el artículo 15 de la ley 1355 de 2009, conocida como la “Ley de obesidad”³⁹ en cuyo artículo 15 se indica que la CISAN “será la máxima instancia estatal de dirección, coordinación y seguimiento interinstitucional, de articulación de políticas y programas y de seguimiento a los compromisos de cada uno de los actores de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, debiendo realizar campañas educativas dirigidas a las madres comunitarias, centros educativos públicos y privados, así como a la población en general sobre hábitos alimenticios, deporte y vida saludable.”

³⁶ Consejo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2010). Recomendaciones del Consejo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al Estado Colombiano luego de examinar el quinto informe periódico de Colombia sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de: <https://pacificocolombia.org/wp-content/uploads/2016/05/0182160001285717637.pdf>
³⁷ Varios autores (2004) Derecho humano a la alimentación en América Latina. Gráfica Editora Berthier, Passo Fundo, p. 174
³⁸ Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) (2021) Directrices voluntarias del CSA sobre los sistemas alimentarios y la nutrición. Aprobadas el 11 de febrero de 2021, Roma, 47º período de sesiones del CSA (8-11 de febrero de 2021), capítulo 2.3 Principios rectores, párrafo 48.
³⁹ Artículo 15. LA COMISIÓN INTERSECTORIAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (CISAN). La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) creada por el Conpes 113 de 2008 será la máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia. La CISAN será la máxima instancia estatal de dirección, coordinación y seguimiento interinstitucional, de articulación de políticas y programas y de seguimiento a los compromisos de cada uno de los actores de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, debiendo realizar campañas educativas dirigidas a las madres comunitarias, centros educativos públicos y privados, así como a la población en general sobre hábitos alimenticios, deporte y vida saludable.”

El artículo 16 de la citada ley 1355 de 2009 señala los integrantes de esa instancia así:

- “Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.
- Ministerio de la Protección Social o su delegado.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.
- Ministerio de Educación Nacional o su delegado.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado.
- Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
- Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, o su delegado.
- Alto Consejero para la Acción Social y la Cooperación Internacional o su delegado.
- Gerente del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –Incode–, o su delegado.
- Un miembro de la Asociación Colombiana de Facultades de Nutrición designados por su Junta Directiva.”

LA CISAN tiene a su cargo entre otras funciones la coordinación y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) que en su última versión se expidió para la vigencia 2012-2019 y es la instancia de concertación entre los sectores involucrados en el desarrollo de la misma.⁴⁰ Sin embargo, desde su creación hasta la fecha, ha sido edificada y funciona desde una perspectiva en la que prevalecen las miradas de las autoridades nacionales sobre las decisiones de los territorios, habiendo poca comunicación y articulación entre las regiones y el nivel nacional. Además, no hay una efectiva participación de la sociedad civil.

Al revisar la conformación actual de la CISAN, se observa que la integran únicamente funcionarios públicos del nivel nacional y ninguno del nivel territorial y aunque asiste un representante de la Asociación Colombiana de Facultades de Nutrición y Dietética (ACOFANUD), ninguna otra persona de la sociedad civil tiene participación en esta instancia, pese a que la mirada desde las organizaciones no gubernamentales, los productores de alimentos, las mujeres, el campesinado y los grupos étnicos, entre otros grupos poblacionales, no solo dista de estar recogida en la representación de la Academia, sino que además debería tener un asiento propio, para que esa instancia efectivamente estuviera cumpliendo con el mandato de democratización y participación que desarrolla los fines y fundamentos del Estado. Recordemos que de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Constitución: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República

⁴⁰ Decreto 2055 de 2009 (junio 4) Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN, artículo 1

unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista” (énfasis propio). Así mismo la Constitución también establece la planeación participativa del desarrollo en sus artículos 340 y 342.

Igualmente cabe recordar que instrumentos como las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional que son pautas a seguir por los Estados para mejorar sus políticas frente a los desafíos en materia de alimentación, alientan a los Estados a “fomentar la participación de todas las partes interesadas, incluidas las comunidades y las administraciones locales, en la formulación, la aplicación, la gestión, el seguimiento y la evaluación de programas encaminados a incrementar la producción y el consumo de alimentos sanos y nutritivos (...)”.⁴¹ Así mismo hacen un llamado a que se fortalezca la capacidad de los ciudadanos y ciudadanas para “participar en las decisiones sobre las políticas relacionadas con la alimentación que les puedan afectar” y se insta a los Estados a asegurarse de que “la recopilación, la gestión, el análisis, la interpretación y la difusión de información se realicen con enfoque participativo”⁴².

Por lo tanto, tanto las recomendaciones internacionales como los pilares del Estado Social de Derecho nos obligan a tener en cuenta la necesidad de dar participación a la sociedad civil en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y es por ello que la política alimentaria no puede ser la excepción. Ya existen diversas instancias que tiene a su cargo otros temas relacionados con la garantía de derechos humanos que han logrado esquemas un poco más abiertos y participativos,⁴³ y es hora de que igualmente se logre ese avance frente a las instancias que tienen a su cargo los temas alimentarios y que la población campesina y sus organizaciones más representativas puedan tener asiento allí.

En ese sentido, el proyecto de ley propone hacer una reestructuración de la actual Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, para darle el carácter de Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición y que asuma desde su denominación y sus funciones el enfoque del derecho humano a la alimentación, que es vinculante para el Estado colombiano por estar acorde con los tratados de derechos humanos ratificados por este. Se obliga también a la adopción de una Política Pública Nacional sobre Alimentación y Nutrición mediante un proceso amplio y participativo.⁴⁴

El proyecto de ley igualmente busca reorganizar la arquitectura institucional, creando un sistema en el que las diversas instancias actúen de manera articulada y en el cual se de

⁴¹ Directriz 10.
⁴² Directriz 17.
⁴³ Un buen ejemplo de esto es el Consejo Nacional de Discapacidad creado por la ley 1145 de 2007 que tiene 19 miembros permanentes entre los que se encuentran además de Ministerios, la Federación Nacional de Departamentos, la Federación Nacional de Municipios, 6 representantes de las organizaciones sin ánimo de lucro de personas con discapacidad y un representante de la academia. Tiene como invitados permanentes a 12 entidades. Igualmente son ejemplo de esto las instancias de participación de las víctimas del conflicto armado en Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas creado por la Ley 1448 de 2011, que también tienen instancias nacionales, departamentales, distritales y municipales en las que están las víctimas.
⁴⁴ Hasta ahora en vigencia de la Constitución de 1991 se han expedido los siguientes lineamientos de política pública alimentaria: Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005 aprobado mediante el documento CONPES 2847, luego la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el CONPES 113 de 2008 y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019.

participación efectiva a diversos actores de la sociedad civil, que activamente puedan hacer sus aportes a la política pública en los niveles nacional, departamental y municipal, permitiendo así que este adquiera un nuevo carácter verdaderamente pluralista y democrático. Igualmente, el proyecto de ley busca integrar a otros actores institucionales relevantes en la formulación de la política pública, que deben asumir un papel más activo en la materia y que además deben incorporar en sus actuaciones el enfoque de derechos humanos en materia alimentaria que permitirá darle un mayor alcance e integralidad al tema.

Por último, el proyecto establece otras medidas encaminadas a generar avances en la transparencia y rendición de cuentas frente a la situación del derecho a la alimentación, el monitoreo de la política pública y la promoción de una alimentación saludable y sostenible. En este sentido el proyecto de ley se refiere a los alimentos reales para diferenciarlos de aquellos comestibles que no tienen valor nutricional o han sufrido tal nivel de procesamiento que han perdido su matriz alimentaria y por lo tanto en realidad no deberían ser considerados alimentos.

4. EL APORTE DEL PROYECTO DE LEY A LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y AL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA EL AÑO 2030

La pervivencia del conflicto armado colombiano a través de tantos años, nos lleva a plantear que el Congreso de la República debe también orientar sus actuaciones hacia el objetivo común de aportar en la construcción y consolidación de la paz. En ese sentido, la necesidad de modificar la estructura orgánica con la que se coordina, planea y ejecuta la política pública alimentaria colombiana no se deriva solamente de los mandatos constitucionales ya expuestos, sino que corresponde también a uno de los asuntos que está estrechamente ligado con la construcción de paz.

El “Acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera” suscrito en noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC –EP) y que fue refrendado por el Congreso de la República, en el punto uno titulado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, busca sentar las bases para la transformación del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural y, de esa manera, contribuir a la no repetición del conflicto y a la construcción de una paz estable y duradera. Entre las múltiples medidas que se pactaron para avanzar en dichos objetivos, quedó expresamente incorporado como un principio el “derecho a la alimentación” respecto al cual se señala que “la política de desarrollo agrario integral debe estar orientada a asegurar progresivamente que todas las personas tengan acceso a una alimentación sana y adecuada y que los alimentos se produzcan bajo sistema sostenibles.”⁴⁵

También la participación es otro de los principios de la Reforma Rural Integral, entendida en términos de que:

⁴⁵ Gobierno Nacional de Colombia y Farc-Ep (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Capítulo 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral. Versión noviembre 24 de 2016. p. 13. Recuperado de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>

“la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa participación de las comunidades – hombres y mujeres–, que es además garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas, a la veeduría ciudadana y a la vigilancia especial de los organismos competentes.”⁴⁶

Igualmente se acordó el establecimiento de un “Sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación” (punto 1.3.4) y se indicó que la política alimentaria y nutricional en las zonas rurales debe basarse en “el incremento progresivo de la producción de alimentos, 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.”⁴⁷

El Acuerdo de Paz también establece que se pondrán en marcha consejos y planes nacionales, departamentales y locales para la alimentación y nutrición, programas contra el hambre y la desnutrición, medidas para fortalecer la producción y los mercados locales y regionales, campañas para un manejo adecuado de los alimentos y adopción de buenos hábitos alimenticios y que el desarrollo de los planes deberá contar con participación activa de las comunidades, la sociedad y el gobierno nacional, los gobiernos departamentales y municipales en el territorio para establecer metas. Señala igualmente que el establecimiento de los Consejos departamentales y municipales de alimentación y nutrición deberá tener “amplia representación de la sociedad y las comunidades- hombres y mujeres-, con el fin de proponer y participar en la definición de los lineamientos para el diseño y puesta en marcha de las políticas alimentarias y nutricionales a través de los planes departamentales y locales, movilizar recursos de la región, monitorear el riesgo y hacer seguimiento al cumplimiento de metas”. Otro elemento que es fundamental en el acuerdo de paz es el reconocimiento del papel fundamental que cumplen las mujeres rurales en la contribución a la satisfacción del derecho a la alimentación.

Así mismo el Acuerdo de Paz habla de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los cuales fueron creados mediante el Decreto Ley 893 de 2017 expedido en el período del fast-track. La tarea de coordinar la elaboración de estos planes se asignó a la Agencia para la Renovación del Territorio, que estableció una metodología de participación territorial en fases veredales, municipales y departamentales para la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en cada subregión PDET. Dentro de esta metodología se definió que los PATR se estructurarían bajo ocho pilares, uno de los cuales es precisamente en el que tiene que ver con la garantía progresiva del derecho a la alimentación, sobre el cual las comunidades ya construyeron sus propuestas territoriales las cuales quedaron incorporadas en los PATR aprobados para el mismo número de zonas priorizadas para los PDET. Los otros pilares definidos son: Ordenamiento social de la propiedad; Infraestructura y adecuación de tierras; Salud rural; Educación rural y primera infancia; Vivienda rural, agua

⁴⁶ Ibidem, p.13
⁴⁷ Ibid., p. 33

potable y saneamiento básico; Reactivación económica y producción agropecuaria; Reconciliación, convivencia y paz.

Así mismo, el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final adopta en relación con el Sistema tres estrategias; (1) diseño institucional de los Consejos de Alimentación y Nutrición; 2) Estrategia de acceso y consumo de alimentos de calidad nutricional y en cantidad suficiente (adecuación); y 3) Estrategia de producción y comercialización de alimentos. A partir de estas estrategias se adoptan nueve (9) indicadores de cumplimiento referidos a la adopción de las modificaciones normativas que posibiliten cambios institucionales planteados en el Acuerdo; construcción y rehabilitación de plazas de mercado; fomento a circuitos cortos de comercialización; fortalecimiento mercados étnicos; y entre otros, implementación de sistemas productivos agroecológicos⁴⁸.

En junio de 2018 se aprobó el CONPES 3932 “Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”, en el cual hay igualmente contenidos referidos relacionados con la creación del Sistema para la garantía del derecho a la alimentación y se espera lograr una adecuada articulación y coordinación entre las acciones derivadas de la creación del Sistema, con los planes de desarrollo con enfoque territorial, así como con los demás planes nacionales acordados en el Punto 1 del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, como el plan nacional de vías terciarias, de salud rural, de educación rural, entre otros.

Igualmente debe posibilitar la articulación con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito (PNIS), creado por el Decreto Ley 896 de 2017. Esta coordinación y articulación debe incluir las demás acciones cuyos fines sean promover e impulsar proyectos productivos orientados a la producción de alimentos, la seguridad alimentaria local, y la reducción del hambre en los territorios más afectados por el conflicto y los cultivos de uso ilícito.

En relación con lo anterior, es pertinente destacar que los planes integrales de sustitución buscan, en articulación con los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral, facilitar el tránsito de las personas cultivadoras, recolectoras y amedieras hacia economías legales a través del apoyo inmediato para garantizar la seguridad alimentaria y de la estructuración de proyectos productivos para asegurar ingresos y condiciones de bien estar y buen vivir. Desde ese punto de vista el PNIS establece medidas específicas relacionadas con: i) acciones para suplir las necesidades inmediatas de antiguos cultivadores y recolectores; ii) la generación de ingresos a través de alternativas productivas frente a cultivos de uso ilícito; iii) implementación de programas de largo alcance para solucionar las condiciones de inseguridad alimentaria de grupos étnicos vulnerables; y, iv) fortalece la producción de alimentos, los mercados alimentarios locales y sus encadenamientos.

⁴⁸ DNP (2018) Plan Marco de Implementación Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá.

Por otro lado, es importante recordar la importancia que en el Acuerdo de Paz tiene el enfoque de género y la necesidad de construir una cultura democrática y participativa que debe tener en cuenta el especial énfasis en las poblaciones más vulnerables como la población campesina, las mujeres, las minorías religiosas, los pueblos y comunidades étnicas y la población LGBTI. También en los principios generales para la implementación está el respeto a la igualdad y no discriminación para la implementación del Acuerdo, donde se deben respetar la igualdad en sus diferentes dimensiones y la igualdad de oportunidades para todos y todas en el acceso a los diferentes planes y programas contemplados sin discriminación alguna.

En este mismo sentido cabe recordar que en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo se define como uno de los principios para incorporar de forma transversal el enfoque de género, la interseccionalidad que “reconoce la existencia de diversas condiciones que se cruzan y convergen en la vida de las mujeres, poniéndolas en una situación desventajosa y de discriminación por razones de sexo, edad, etnia, orientación sexual, identidad de género, clase social, pobreza, condición de víctima, condición de discapacidad, ubicación geográfica, entre otros.”⁴⁹ De igual forma, es importante destacar que la interseccionalidad también tiene una estrecha relación con los enfoques derechos humanos, diferencial, étnico y territorial.

Es tal la importancia de lo referente al sistema progresivo para la garantía del derecho a la alimentación en relación con el desarrollo del Acuerdo de Paz, que en un reciente informe de seguimiento a la implementación publicado por la Procuraduría General de la Nación luego de hacer un balance sobre el estado de avance en este aspecto, recomendó explícitamente al Gobierno nacional “promover el debate legislativo sobre el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, el cual se contempla la creación de los Consejos de seguridad alimentaria y nutricional”.⁵⁰

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, aprobado mediante Ley 1955 de 2019, también se refirió a la necesidad de estructuración del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. En el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo que por mandato del artículo 2 forma parte integrante de la ley,⁵¹ el capítulo que desarrolla el Pacto por la equidad, establece la “Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos” y allí refiere la necesidad de ahondar en nuevos conceptos para transitar del enfoque de seguridad alimentaria y nutricional al enfoque del derecho a la alimentación y entre las estrategias planteadas “se propone introducir un sistema que ordene las funciones y actores, y dinamice y operative las acciones en seguridad alimentaria y nutricional, en función de un grupo de retos identificados (acumulados y emergentes) en los ámbitos poblacional e

⁴⁹ Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018) Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Anexo B. Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, p.145 y 146. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20PMI.pdf

⁵⁰ Procuraduría General de la Nación - Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz (2019) *Primer Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019*. Agosto de 2019, p.91.

⁵¹ “Artículo 2. Parte integral de esta ley. El documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a la presente Ley como un anexo.”

*institucional de la seguridad alimentaria y nutricional.*⁵² Este objetivo se vuelve a abordar un poco más adelante en el mismo documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo al definir como un objetivo estratégico la estructuración de un sistema de gobernanza multinivel, el cual deberá promover la participación de la sociedad civil organizada, además de que se deberá formular el nuevo Plan Nacional, ya que el actual tiene vigencia hasta 2019.

Por último, resulta también importante mencionar los Objetivos de Desarrollo Sostenible que tienen una proyección a 2030, contruidos sobre visiones del desarrollo centradas en el ambiente y la participación ciudadana y frente a los cuales el Gobierno Nacional trazó unas metas y estrategias contenidas en el CONPES 3918 de 2018 "Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia." Aunque todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible se relacionan y requieren medidas integrales para su cumplimiento, no hay duda de la importancia que tiene dentro de estos lo relacionado con el derecho a la alimentación y en ese sentido, es claro que la creación del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas y el fortalecimiento de la política pública de garantía del derecho a la alimentación son acciones que aportan decididamente al cumplimiento de estos.

De manera que si bien los contenidos de este proyecto no pretenden abarcar la totalidad de aspectos alimentarios que en los que el país requiere avanzar, ni tampoco todos los que están reconocidos sobre el tema en el Acuerdo de Paz, pretende hacer un aporte esencial y avanzar en la concreción de por lo menos lo atinente a la estructuración del Sistema, que debe representar una oportunidad para que la política pública esté orientada a superar las lógicas de mercado asociadas al actual modelo agroalimentario de tipo corporativo que le ha generado serios daños a las dinámicas productivas, económicas y sociales de la población rural y urbana, y a tener una institucionalidad más participativa y plural en la materia, desde un nuevo enfoque de derecho a la alimentación, lo cual representa una valiosa oportunidad para reconfigurar esta política pública en un momento en que el país tanto lo necesita.

4. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO

En atención a lo dispuesto en la ley 819 de 2003 conforme a la cual en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo debe hacerse explícito el impacto fiscal del mismo, se debe indicar que el presente proyecto no genera impacto fiscal, al no ordenar gasto público. La estructuración del sistema no implica la creación de nuevas entidades, sino que a partir de las ya existentes mejorar la articulación y coordinación entre estas.

5. BIBLIOGRAFÍA

Autores varios (1998) Declaración de Quito acerca de la exigibilidad y realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina y el Caribe. Recuperada de: <https://www.escrib-net.org/es/recursos/declaracion-quito-acerca-exigibilidad-y-realizacion-derechos-economicos-sociales-y>.

⁵² Ley 1955 de 2019 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". Anexo Bases del Plan Nacional de Desarrollo, p.136.

Autores varios (2004) *Derecho humano a la alimentación en América Latina*. Gráfica Editora Berthier, Passo Fundo.

Castello Luis (2002) Biocombustibles y seguridad alimentaria. Representante FAO en Colombia. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/331573855/Ensayo>

Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) (2021) *Directrices voluntarias del CSA sobre los sistemas alimentarios y la nutrición*. Aprobadas el 11 de febrero de 2021, Roma, 47º período de sesiones del CSA (8-11 de febrero de 2021).

Consejo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (1999). *El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)*. Observación General Número 12 Aprobada en el 20º período de sesiones Ginebra, 26 de abril a 14 de mayo de 1999. Documento E/C.12/1999/5.

Consejo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (2002) *El derecho a una alimentación adecuada (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. Observación General Número 15. Aprobada en el 29º período de sesiones Ginebra, 11 a 29 de noviembre de 2002 Tema 3 del programa. Documento E/C.12/2002/11

Consejo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (2010). *Recomendaciones del Consejo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al Estado Colombiano luego de examinar el quinto informe periódico de Colombia sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado de: <https://pacificocolombia.org/wp-content/uploads/2016/05/0182160001285717637.pdf>

Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993*.

Congreso de la República - Ley 74 de 1968 (Diciembre 26) "Por la cual se aprueban los "Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación Unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966".

Congreso de la República - Ley 1355 de 2019 (octubre 14) "Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención."

Congreso de la República - Ley 1955 de 2019 (mayo 25) "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

Constitución Política de 1991.

Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES (2018) *Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia*. Departamento

Nacional de Planeación, 15 de marzo de 2018. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/3918.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018) *Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Anexo B. Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Recuperado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/3932_Anejo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMD\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/3932_Anejo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMD).pdf)

Departamento Nacional de Planeación - DNP (2018) *Plan Marco de Implementación Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá.

El Espectador (2017). Artículo: "Aún importamos 12 millones de toneladas de comida": *MinAgricultura*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/economia/aun-importamos-12-millones-de-toneladas-de-comida-minagricultura-articulo-711213>. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/economia/aun-importamos-12-millones-de-toneladas-de-comida-minagricultura-articulo-711213>

FIAN Colombia (2013) *Colombia con hambre: Estado indolente y Comunidades resistentes. Tercer informe sobre la situación del Derecho a la Alimentación en Colombia*. Bogotá.

FIAN Colombia (2015) *La exigibilidad del Dhana: Qué es y cómo hacerla*, Bogotá.

Gobierno Nacional (2009) *Decreto 2055 de 2009 "Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN."*

Gobierno Nacional de Colombia y Farc-Ep (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Capítulo 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral. Versión noviembre 24 de 2016, pp.10-34. Recuperado de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>

Gobierno Nacional - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2017). *Decreto 893 de 2017 "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET"*. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Gobierno Nacional (2017). *Decreto 896 de 2017 "Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-*". Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/05/DECRETO-896-DEL-29-DE-MAYO-DE-2017-1.pdf>

Gualdrón Rosa Milena (2017) *Derecho a la Alimentación y construcción de paz en Colombia: análisis del derecho a la alimentación en el marco de la implementación del primer punto del Acuerdo de Paz*. Tesis para optar el título de Magister en Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Medicina, Departamento de Nutrición Humana, Bogotá. Recuperado de: <http://bdigital.unal.edu.co/63886/1/TESIS%20DERECHO%20A%20LA%20ALIMENTACION%CC%81N%20v1.pdf>

Jiménez William (2007). *El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas*. Civilizar, 7(12), 31-46. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/1002/100220305003.pdf>

La Vía Campesina (2001). Priority to people's soberanía alimentaria. En: *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2003/25 de la Comisión de Derechos Humanos*. E/CN.4/2004/10. 9/11/2004.

Medina Bernal Javier (2010) *Derecho a la alimentación*. Serie Documentos DESC. CINEP programa por la Paz. Ediciones Antropos Ltda, Bogotá.

Morales Juan Carlos (2021) *Derecho a la alimentación adecuada y soberanía alimentaria desde los estándares internacionales de derechos humanos*. Mimeo, Informe sobre la situación del derecho humano a la alimentación.

Organización de las Naciones Unidas (2002). *Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas*. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/546/57/PDF/N0254657.pdf?OpenElement>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2004) *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, noviembre de 2004, Roma.

Organización de las Naciones Unidas (2010). *Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas*. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/482/33/PDF/N1048233.pdf?OpenElement>

Organización de las Naciones Unidas (2015). *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/51>

Organización de las Naciones Unidas - Asamblea General (2018). *Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*. Consejo de Derechos Humanos. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPeasants/A-HRC-WG-15-1-2_sp.pdf

Oxfam (2017) *Radiografía de la desigualdad: lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. Recuperado de: <https://www.oxfam.org/es/informes/radiografia-de-la-desigualdad>.

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2010). *Hambre y vulneración del derecho a la alimentación en Colombia. Segundo informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia*. Bogotá: ARFO. Recuperado de: <http://www.fiancolombia.org/hambre-y-vulneracion-del-derecho-a-la-alimentacion-en-colombia-segundo-informe-sobre-la-situacion-del-derecho-a-la-alimentacion-en-colombia-2010/>

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2017) *IV Informe Alterno de la sociedad civil al Consejo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Derechos humanos para la paz*. Bogotá, noviembre de 2017.

Procuraduría General de la Nación – PGN. Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz (2019) *Primer Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019*. Agosto de 2019, p.91. Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20de%20avance%20de%20la%20implementaci%C3%B3n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%202016%20-%202019.pdf>

Salcedo Hernando y Morales Juan Carlos (2019) *Nutritional Assessment Methodologies: Challenges and Opportunities for the Full Realization of the Right to Food and Nutrition*. En: *Frontiers in Nutrition*. 5/IV/2019. <https://doi.org/10.3389/fnut.2019.00035> Disponible en: https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fnut.2019.00035/full?utm_source=Email_to_authors&utm_medium=Email&utm_content=T1_11.5e1_author&utm_campaign=Email_publication&field=&journalName=Frontiers_in_Nutrition&id=364564

6. Conclusión

La presente iniciativa resulta necesaria y pertinente y hace un aporte para respaldar la vigencia de los derechos humanos en Colombia, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales de la población colombiana y para avanzar en su realización y corresponde al deber del Congreso de la República de generar normas que permitan al Estado colombiano cumplir con sus obligaciones se radica esta iniciativa como aporte a ese compromiso.

De los honorables Congresistas,



ARMANDO BENEDETTI
Senador de la República



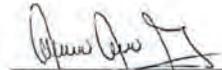
LEON FREDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara



JUAN LUIS CASTRO
Senador de la República



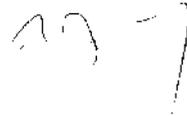
INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara



ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República



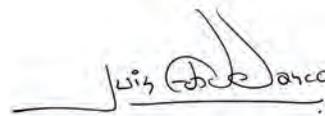
JEZMI BARRAZA ARRAUT
Representante a la Cámara



ROY BARRERAS M.
Senador de la República



JORGE ALBERTO GÓMEZ G.
Representante a la Cámara



LUIS FERNANDO VELASCO
Senador de la República



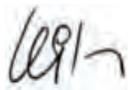
FABIAN DIAZ PLATA
Representante a la Cámara



EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO
Honorable Senador de la República



JULIAN PEINADO
Representante a la Cámara



WILSON ARIAS CASTILLO
Senador de la República



MARÍA JOSÉ PIZARRO
Representante a la Cámara



JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador de la República



CESAR PACHÓN ACHURY
Representante a la Cámara



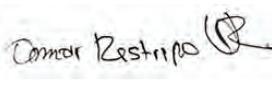
TEMÍSTOCLES ORTEGA N.
Senador de la República



ABEL DAVID JARAMILLO
Representante a la Cámara



JORGE EDUARDO LONDOÑO
Senador de la República



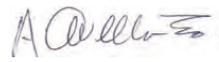
OMAR DE JESUS RESTREPO
Representante a la Cámara



IVÁN MARULANDA GÓMEZ
Senador de la República



PABLO CATATUMBO TORRES
Senador de la República



AIDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República



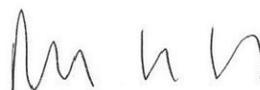
GUSTAVO BOLIVAR
Senador de la República



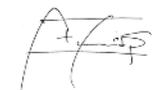
FELICIANO VALENCIA MEDINA
Senador de la República



ALBERTO CASTILLA S.
Senador de la República



RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República



ANTONIO SANGUINO
Senador de la República



MANUEL BITERVO PALCHUCÁN
Senador de la República



DAVID RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara

 <p>MAURICIO TORO Representante a la Cámara</p>  <p>JOSE LUIS CORREA Representante a la Cámara</p>  <p>IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República</p>  <p>VICTORIA SANDINO Senadora de la República</p>	<p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES</p> <p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 22 de Julio de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.048/21 Senado “POR LA CUAL SE CREA EL SISTEMA ESPECIAL PARA LA GARANTÍA PROGRESIVA DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN ADECUADAS, SE REESTRUCTURA LA COMISIÓN INTERSECTORIAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL 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 ARMANDO ALBERTO BENEDETTI VILLANEDA, JUAN LUIS CASTRO CORDOBA, ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE, LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES, WILSON NEBER ARIAS CASTILLO, JULIÁN GALLO CUBILLOS, TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVAEZ, JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA, IVÁN MARULANDA GÓMEZ, PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA, AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL, GUSTAVO BOLIVAR MORENO, ALBERTO CASTILLA SALAZAR, RODRIGO LARA RESTREPO, IVÁN CEPEDA CASTRO, VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA, FELICIANO VALENCIA MEDINA, EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO, ALEXANDER LOPEZ MAYA, ANTONIO ERESMID SANGUINO PAEZ, MANUEL BITERVO PALCHUCÁN CHINGAL; y los Honorables Representantes LEON FREDY MUÑOZ LOPERA, INTI RAÚL ASPRILLA REYES, JEZMI BARRAZA ÁRRAUT, JORGE ALBERTO GÓMEZ, FABIAN DIAZ PLATA, JULIAN PEINADO, MARIA JOSÉ PIZARRO, CESAR A PACHÓN ACHURY, ABEL DAVID JARAMILLO, OMAR DE JESUS RESTREPO, DAVID RACERO MAYORCA, MAURICIO TORO, JOSE LUIS CORREA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2021</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEPTIMA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</p> <p>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>
---	--

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 49 DE 2021
SENADO**

por medio de la cual se integra una política para el emprendimiento de los jóvenes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto impulsar los programas de emprendimiento de jóvenes a través de la integración de las entidades educativas que promueven y desarrollan estos programas con entidades de financiación pública o privada.

Artículo 2. Definiciones. Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se tendrá en cuenta

a). Jóvenes: persona que se encuentra en el rango de edad comprendido entre los diez y ocho (18) y veintiocho (28) años de edad.

Artículo 3. De las universidades e instituciones de educación superior. Las universidades e instituciones de educación superior, debidamente reconocidas por el Gobierno Nacional, que desarrollen programas de promoción de emprendimiento para sus alumnos y ex alumnos, podrán integrarse con los fondos de garantía, públicos y privados, y con entidades de financiamiento de crédito y de aportes de recursos de capital de riesgo para impulsar dichos proyectos.

Artículo 4. De los fondos oficiales de garantía y de aporte de recursos del Estado. Los fondos oficiales de garantía y/o de aportes de recursos de crédito y/o de capital de riesgo, podrán dar prioridad a los proyectos de emprendimiento de jóvenes alumnos y/o egresados de instituciones de educación superior públicas o privadas. Estos fondos podrán emitir garantías, a los proyectos de emprendimiento de los jóvenes, frente a entidades oficiales, mixtas o privadas, del ámbito nacional o internacional.

Artículo 5. De la financiación de crédito y de capital de riesgo. Los proyectos de emprendimiento de jóvenes, promovidos y supervisados por instituciones de educación superior y con apoyo de los fondos de garantía, podrán acceder de manera prioritaria a los recursos oficiales de crédito y de capital de riesgo.

Artículo 6. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en la presente ley en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia.

Artículo 7. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

MILLA PATRICIA ROMERO SOTO
Senadora de la República



EDWIN GILBERTO BALLESTEROS
Representante a la Cámara por Santander
Partido Centro Democrático



JUAN DAVID VÉLEZ
Representante a la Cámara
Colombianos en el exterior
Partido Centro Democrático



RUBY HELENA CHAGÜI SPATH
Senadora de la República
Partido Centro Democrático



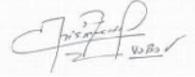
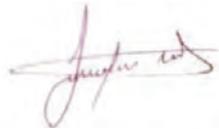
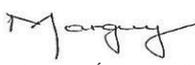
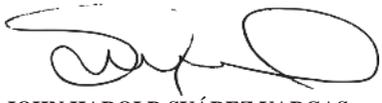
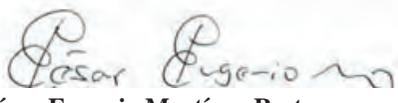
CHRISTIAN GARCÉS
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

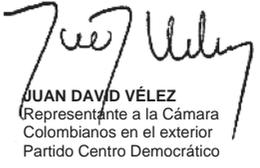
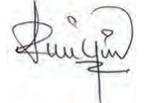


ESTEBAN QUINTERO CARDONA
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Centro Democrático



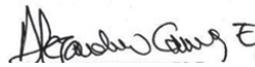
AMANDA ROCÍO GONZALEZ
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

 <p>Hernán Humberto Garzón R. Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca</p>  <p>ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR Senador de la República Partido Centro Democrático</p>  <p>JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>JAIRO CRISTANCHO TARACHE Representante a la Cámara por el Casanare</p>  <p>NICOLÁS PÉREZ VÁSQUEZ Senador de la República Centro Democrático</p>  <p>JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA Representante a la Cámara por el Meta Partido Centro Democrático</p>  <p>JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Centro Democrático</p>  <p>ERNESTO MACÍAS TOVAR Senador de la República</p>	 <p>ÓSCAR DARIÓ PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara -Antioquia Partido Centro Democrático</p>  <p>FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ Senador de la República Partido Centro Democrático</p>  <p>MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático</p>  <p>CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA Senador de la República Partido Centro Democrático</p>  <p>DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ Representante a la Cámara Departamento del Quindío Partido Centro Democrático</p>  <p>JOSE JAIME USCÁTEGUI PASTRANA Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático</p>
 <p>ENRIQUE CABRALES BAQUERO Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Centro Democrático</p>  <p>HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ NÚÑEZ Representante a la Cámara por Boyacá</p>  <p>JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS Senador de la República Partido Centro Democrático</p>  <p>RUBEN DARIO MOLANO PIÑEROS Representante a la Cámara Por Cundinamarca</p>	 <p>JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ Senador de la República Partido Centro Democrático</p>  <p>CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS Senador de la República</p>  <p>César Eugenio Martínez Restrepo Representante a la Cámara por Antioquia</p>  <p>OSCAR LEONIDAS VILLAMIZAR MENESES Representante a la Cámara por Santander Partido Centro Democrático</p>

 <p>FABIAN CASTILLO SUAREZ Senador de la Republica Partido Cambio Radical</p>  <p>JAVIER MAURICIO DELGADO Senador de la Republica Partido Conservador Colombiano</p> <p>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>1. Objeto del Proyecto de Ley.</p> <p>Impulsar los programas de emprendimiento de jóvenes a través de la integración de las entidades educativas que promueven y desarrollan estos programas con entidades de financiación pública o privada.</p> <p>2. Impacto de la iniciativa.</p> <p>En Colombia y América Latina el desempleo juvenil es un problema de gran magnitud, que además se vio agravado a causa de la pandemia, por lo anterior es necesario reactivar las economías para generar empleo y debemos apoyar la creación de empresa por parte de los jóvenes que tienen ideas frescas y toda la energía y entusiasmo para sacarlas adelante. Creemos que para nuestros jóvenes darles la facilidad de que creen un trabajo es mejor que ayudarlos a buscar trabajo. Por esto queremos presentar este proyecto de ley para apoyar el emprendimiento juvenil.</p> <p>El emprendimiento ha sido considerado como la mejor opción para obtener crecimiento económico, independencia y lograr una mejor calidad de vida, un desarrollo profesional o comercial y superar las barreras de la dependencia laboral.</p> <p>En los últimos años, con mayor trascendencia o presencia en el ámbito económico, se le ha brindado una fuerte atención e importancia a la figura del emprendedor, quien sin lugar a dudas representa el crecimiento económico y es el punto de partida del cambio. La OCDE en 1998 lanzó el programa denominado <i>Fostering Entrepreneurship</i> que pretendía ofrecer un mejor entendimiento del papel que los emprendedores desempeñan en la economía. A partir de ahí, muchos países han puesto en marcha distintas iniciativas dirigidas a fomentar el emprendimiento y respaldar de esta manera el crecimiento económico que ello implica para las naciones y las personas.</p> <p>A lo largo de la historia, se le ha brindado mayor importancia a los emprendimientos empresariales y proyectos de entidades de renombre, dejando de lado los emprendimientos juveniles, las ideas innovadoras, que, finalmente, también juegan un papel clave puesto que</p>	<p>terminan llenando nichos de mercado y aumentan la competencia, promoviendo de esta forma la eficiencia, crecimiento económico y productividad.</p> <p>De igual manera, el principal obstáculo que atraviesan los jóvenes innovadores emprendedores es la ausencia de apoyo económico, en primer lugar, y en menor parte, apoyo académico, y de asesoría o acompañamiento, de ahí que las grandes e importantes ideas que expresa esta población a través de estos proyectos no logren materializarse por falta de apoyo o financiación privada o estatal.</p> <p>Este proyecto de ley responde a las necesidades de apoyo económico y financiación para los emprendimientos juveniles y le permite a las universidades e instituciones de educación superior debidamente reconocidas por el Gobierno Nacional, que desarrollan programas de emprendimiento para sus alumnos y egresados, integrarse con los fondos de garantía, públicos y privados, y con entidades de financiamiento de crédito y de aportes de recursos de capital de riesgo para impulsar dichos proyectos, de manera que puedan materializarse, contribuir al crecimiento económico y profesional del joven emprendedor, de la sociedad y del país.</p> <p>Este proyecto de ley apoya las ideas innovadoras de los jóvenes, de los jóvenes que transforman de manera positiva la sociedad, su entorno y como consecuencia de ello la economía del país, brindándoles la posibilidad de financiar sus proyectos y hacerlos realidad, generando empresa, independencia y logrando el efecto del relevo generacional en lo que respecta a la dependencia laboral, transformando estas ideas de los jóvenes en realidades constructivas para la sociedad y el país.</p> <p>Estimular la imaginación, premiar y apoyar las ideas constructivas de los jóvenes promueve soluciones sociales, fortalece la empresa privada que es el motor del progreso social y la mejor reserva de un país. El sector educativo, desde las universidades y entidades de educación superior, debe apalancarse en fondos de garantía y obtener fuentes de financiación que apoyen los proyectos de emprendimiento de los jóvenes colombianos.</p> <p>Las instituciones educativas aportan la base adecuada para que se genere el crecimiento económico de una persona, de una sociedad, de un país y es el emprendimiento de los jóvenes el mejor mecanismo que permite que se produzca tal crecimiento, por ello la importancia de esta iniciativa legislativa que fortalece y reconoce las ideas emprendedoras e innovadoras de los jóvenes colombianos como protagonistas de la evolución económica de nuestro país.</p> <p>3. Impacto fiscal</p>
<p>El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y en consecuencia no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>4. Conflicto de intereses</p> <p>Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento. Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que no trae beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto del proyecto versa sobre el apoyo económico a emprendimientos de jóvenes, calidad que consideramos no cumplen los congresistas dada su vinculación en el legislativo.</p> <p>Sin embargo, si algún familiar dentro de los grados enunciados por la ley pertenece a la población que pueda impactar la presente iniciativa, el Congresista deberá presentar un conflicto de interés, frente del cual se presume su improcedencia por considerar que esta ley cobijará a toda la población objeto del mismo por igual y sus efectos regirán para el futuro.</p> <p>Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de intereses que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.</p> <p>En los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, reconociendo la existencia de la necesidad de la garantía del Derecho al mínimo vital y el deber del Estado de garantizar el mismo a través de políticas públicas en beneficio de la población objeto de esta iniciativa, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley con fundamento en los motivos ya expresados y habida cuenta de la necesidad y conveniencia pública del mismo; para que el Honorable Congreso de la República considere su texto, inicie el trámite legal y democrático pertinente, para obtener su aprobación y sea ley de la república.</p>	<p>FIRMAS</p> <p>MILLA PATRICIA ROMERO SOTO Senadora de la República</p>  <p>EDWIN GILBERTO BALLESTEROS Representante a la Cámara por Santander Partido Centro Democrático</p>  <p>JUAN DAVID VÉLEZ Representante a la Cámara Colombianos en el exterior Partido Centro Democrático</p>  <p>RUBY HELENA CHAGÜI SPATH Senadora de la República Partido Centro Democrático</p>  <p>CHRISTIAN GARCÉS Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>ESTEBAN QUINTERO CARDONA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático</p>  <p>AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ Senadora de la República Partido Centro Democrático</p>



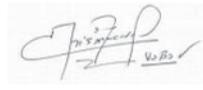
Hernán Humberto Garzón R.
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca



ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
Senador de la República
Partido Centro Democrático



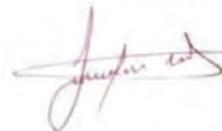
JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



JAIRO CRISTANCHO TARACHE
Representante a la Cámara
por el Casanare



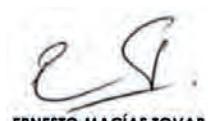
NICOLÁS PÉREZ VÁSQUEZ
Senador de la República
Centro Democrático



JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Representante a la Cámara por el Meta
Partido Centro Democrático



JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Partido Centro Democrático



ERNESTO MACÍAS TOVAR
Senador de la República



ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara -Antioquia
Partido Centro Democrático



FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ
Senador de la República
Partido Centro Democrático



MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Centro Democrático



CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA
Senador de la República
Partido Centro Democrático



DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ
Representante a la Cámara
Departamento del Quindío
Partido Centro Democrático



JOSE JAIME USCÁTEGUI PASTRANA
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Partido Centro Democrático



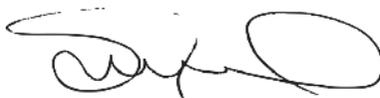
JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ
Senador de la República
Partido Centro Democrático



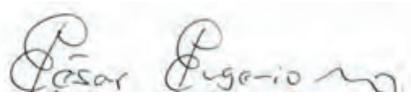
HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ NÚÑEZ
Representante a la Cámara por Boyacá



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
Senador de la República



JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS
Senador de la República
Partido Centro Democrático



César Eugenio Martínez Restrepo
Representante a la Cámara por Antioquia



RUBEN DARIO MOLANO PIÑEROS
Representante a la Cámara
Por Cundinamarca



OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES
Representante a la Cámara por Santander
Partido Centro Democrático

 <p>FABIAN CASTILLO SUAREZ Senador de la Republica Partido Cambio Radical</p>  <p>JAVIER MAURICIO DELGADO Senador de la Republica Partido Conservador Colombiano</p>	<p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES</p> <p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 22 de Julio de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.049/21 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE INTEGRA UNA POLÍTICA PARA EL EMPRENDIMIENTO DE LOS JÓVENES 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 MILLA PATRICIA ROMERO SOTO, RUBY HELENA CHAGÚI SPATH, AMANDA ROCIO GONZALEZ, ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR, NICOLÁS PÉREZ VÁSQUEZ, ERNESTO MACIAS ESCOBAR, FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ, CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA, JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS, JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ, CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS, FABIAN CASTILLO SUAREZ, JAVIER MAURICIO DELGADO; y los Honorables Representantes EDWIN GILBERTO BALLESTEROS, JUAN DAVID VÉLEZ, CHRISTIAN GARCÉS, ESTEBAN QUINTERO CARDONA, HERNAN HUMBERTO GARZON, JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ, JAIRO CRISTANCHO TARACHE, JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA, JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN, ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA, MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO, DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ, JOSE JAIME USCÁTEGUI PASTRANA, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, HECTOR ANGEL ORTIZ, RUBEN DARÍO MOLANO PIÑEROS, CÉSAR EUGENIO MARTÍNEZ RESTREPO, OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2021</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEXTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</p> <p>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>
--	---

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 50 DE 2021
SENADO**

por medio de la cual se adicionan los artículos 103A, 168A, 429A y se modifican los artículos 38G y 68A de la Ley 599 de 2000 - Código Penal Colombiano.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Objeto:

La presente Ley tiene por objeto tipificar el homicidio, el secuestro y la violencia, contra integrante de la Fuerza Pública, como delitos autónomos, para garantizar penas más elevadas y acordes con la gravedad de dichas conductas, como medidas especiales que permitan prevenir y desestimular la comisión de las mismas y, también, modificar la estructura de beneficios judiciales y administrativos que al día de hoy se otorgan y que desconocen la magnitud del bien jurídico a proteger: la vida, libertad e integridad de cada uno de nuestros militares y policías.

Artículo 2. Adiciónese el artículo 103A al Capítulo II del Título I del Libro II del Código Penal, el cual quedará así:

Artículo 103A – Homicidio contra integrante de la Fuerza Pública. El que matare a integrante de la Fuerza Pública, incurrirá en prisión de cuatrocientos veinte (420) a seiscientos (600) meses.

Artículo 3. Adiciónese el artículo 168A al Capítulo II del Título III del Libro II del Código Penal, el cual quedará así:

Artículo 168A – Secuestro de integrante de la Fuerza Pública. El que arrebathe, sustraiga, retenga u oculte a integrante de la Fuerza Pública incurrirá en prisión de cuatrocientos cuarenta y ocho (448) a seiscientos (600) meses y multa de seis mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (6666.66) a cincuenta mil (50000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 4. Adiciónese el artículo 429A al Capítulo X del Título XV del Libro II del Código Penal, el cual quedará así:

Artículo 429A – Violencia contra integrante de la Fuerza Pública. El que ejerza violencia contra integrante de la Fuerza Pública, por razón de sus funciones, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento veinte (120) meses.

Artículo 5. Modifíquese el artículo 38G del Código Penal, el cual quedará así:

Artículo 38G. La ejecución de la pena privativa de la libertad se cumplirá en el lugar de residencia o morada del condenado cuando haya cumplido la mitad de la condena y concurren los presupuestos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo 38B del presente código, excepto en los casos en que el condenado pertenezca al grupo familiar de la víctima o en aquellos eventos en que fue sentenciado por alguno de los siguientes delitos: genocidio; contra el derecho internacional humanitario; desaparición forzada; secuestro extorsivo; tortura; desplazamiento forzado; tráfico de menores; uso de menores de edad para la comisión de delitos; tráfico de migrantes; trata de personas; delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales; extorsión; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; terrorismo; usurpación y abuso de funciones públicas con fines terroristas; financiación del terrorismo y de actividades de delincuencia organizada; administración de recursos con actividades terroristas y de delincuencia organizada; financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas; fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso restringido, uso privativo de las fuerzas armadas o explosivos; delitos contra integrante de la Fuerza Pública; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, salvo los contemplados en el artículo 375 y el inciso 2o del artículo 376 del presente código.

Artículo 6. Modifíquese el inciso 2 del artículo 68A del Código Penal, el cual quedará así:

Artículo 68A. No se concederán; la suspensión condicional de la ejecución de la pena; la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión; ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, cuando la persona haya sido condenada por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores.

Tampoco quienes hayan sido condenados por delitos dolosos contra la Administración Pública; delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; estafa y abuso de confianza que recaigan sobre los bienes del Estado; captación masiva y habitual de dineros; utilización indebida de información privilegiada; concierto para delinquir agravado; lavado de

activos; soborno transnacional; violencia intrafamiliar; hurto calificado; extorsión; homicidio agravado contemplado en el numeral 6 del artículo 104; lesiones causadas con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares; violación ilícita de comunicaciones; violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial; trata de personas; apología al genocidio; lesiones personales por pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro; desplazamiento forzado; tráfico de migrantes; testaferrato; enriquecimiento ilícito de particulares; apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan; receptación; instigación a delinquir; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos; fabricación, importación, tráfico, posesión o uso de armas químicas, biológicas y nucleares; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones; espionaje; rebelión; y desplazamiento forzado; usurpación de inmuebles, falsificación de moneda nacional o extranjera; exportación o importación ficticia; evasión fiscal; negativa de reintegro; contrabando agravado; contrabando de hidrocarburos y sus derivados; ayuda e instigación al empleo, producción y transferencia de minas antipersonal; **delitos contra integrante de la Fuerza Pública.**

Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará respecto de la sustitución de la detención preventiva y de la sustitución de la ejecución de la pena en los eventos contemplados en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004.

Parágrafo 1o. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a la libertad condicional contemplada en el artículo 64 de este Código, ni tampoco para lo dispuesto en el artículo 38G del presente Código.

Parágrafo 2o. Lo dispuesto en el primer inciso del presente artículo no se aplicará respecto de la suspensión de la ejecución de la pena, cuando los antecedentes personales, sociales y familiares sean indicativos de que no existe la posibilidad de la ejecución de la pena.

Artículo 7. Vigencia

La presente ley rige a partir de su promulgación.

Centro Democrático

públicos no uniformados, pertenecientes a ella, unos y otros sujetos a normas propias de carrera y disciplina en la forma que en todo tiempo establezca la Ley.

La presente revisión de literatura tiene como objeto establecer los elementos teóricos que permiten ver las diferentes ópticas del aumento de penas en diferentes delitos, por la naturaleza del tema se asumirán 3: homicidio, secuestro y violencia, todos estos cometidos contra miembros de la Fuerza Pública; teniendo en cuenta que por su deber legal y misional son ellos quienes tienen más probabilidad de ser objeto de los delitos previamente mencionados.

El aumento de penas tiene un propósito disuasivo en el escenario delictivo y es uno de los componentes de la política de seguridad que se establece como mecanismo de prevención, que puede tener un impacto significativo a la hora de disuadir delitos y hay múltiples teorías, tanto penales como económicas, que reflejan lo antes expuesto. De igual forma, el artículo 4 del Código Penal Colombiano establece que la función de la pena es: *“La pena cumplirá las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado”.*

Países como Uruguay han adoptado medidas similares para disuadir delitos como el homicidio. El pasado 5 de junio de 2018 se aprobó el proyecto de ley que aumenta las penas para los homicidios que sean cometidos contra policías, jueces y fiscales cuando se compruebe que el delito fue cometido a raíz de esa condición y considera estos asesinatos como muy especialmente agravados. (El Observador, 2018).

Autores teóricos como Cea, Ruiz y Matus señalan que de acuerdo a los incentivos económicos, los delincuentes, como todas las personas en las diferentes acciones que realizan, hacen un análisis costo-beneficio de la acción delictiva. Las penas podrían, entonces, tener un poder disuasivo, ya que disminuyen los incentivos de la comisión de delitos. En este sentido la pena sería el costo en que el delincuente incurre al delinquir. Agrega este mismo estudio que el poder disuasivo de la pena depende de su severidad. Este concepto se refiere a la duración de la pena; a la cantidad de acciones que son consideradas delitos y que por lo tanto se les debe aplicar un castigo; a la certeza de que el castigo ocurra, es decir, su probabilidad de ocurrencia. Señalan que se espera que cualquiera de las dos posibilidades tenga una relación negativa con el delito. En otras palabras, que cuando aumente la severidad y/o probabilidad de las penas, el delito disminuya. (Cea, Ruiz y Matus, 2006:17).

Hay dos formas en que se ha medido este poder disuasivo: *con la severidad de la pena, que se refiere tanto a la duración de la sentencia en el sistema penal, generalmente, a prisión; como también a la cantidad de acciones que son consideradas delitos y que por lo tanto se les debe aplicar un castigo. También es medido con la certeza de que el castigo ocurra, es decir, su probabilidad de*

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2021

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 103A, 168A, 429A Y SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 38G Y 68A DE LA LEY 599 DE 2000 - CÓDIGO PENAL COLOMBIANO”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción

El siguiente Proyecto de Ley, que se somete a consideración del Honorable Congreso de la República, tiene por propósito introducir en nuestro Código Penal, como delitos autónomos, el homicidio, el secuestro y la violencia contra integrante de la Fuerza Pública, aumentando las penas para todos aquellos que atenten contra la vida e integridad de nuestros militares y policías, además de evitar que se otorguen beneficios de tipo judicial y administrativo que no se compadecen con la gravedad de las conductas descritas.

2. Contexto Normativo y Teórico del Bien Jurídico a Proteger

De la conformación de la Fuerza Pública:

De acuerdo a los establecido en el artículo 216 de la Constitución Política de Colombia, *“La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”.*

Con base en el artículo 217 de la Constitución Política, las Fuerzas Militares están constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

La Policía Nacional, según el artículo 1º de la Ley 180 de 1995, *“está integrada por Oficiales personal del Nivel Ejecutivo, Suboficiales, Agentes, Alumnos y por quienes presten el servicio militar obligatorio en la Institución, así como por los servidores*

ocurrencia. Se espera que cualquiera de las dos posibilidades tenga una relación negativa con el delito. (Cea, Ruiz y Matus, 2006:18).

Importantes estudios empíricos dan como resultado una relación negativa entre penas y delito, siguiendo el modelo de Becker y Ehrlich, según el cual, *“si la aversión al riesgo es constante, un aumento de la probabilidad del castigo o de la severidad del mismo hace disminuir el delito, porque disminuye la utilidad de la actividad ilegal”.* Esto quiere decir que entre mayor pena en el delito a cometer, más se abstendrán por el miedo a ser castigados severamente. Así, Corman y Mocan argumentan, basándose en la teoría de las “ventanas rotas”, que en la ciudad de Nueva York aumentaron los castigos para los delitos menores y con esto la comisión de los mismos se redujo.

Durlauf y Nagin señalaban que *“hay escasa evidencia de que aumentos en la severidad de las penas arrojen efectos disuasorios marginales sustanciales y además se puede argumentar de forma convincente que los niveles actuales de severidad no pueden justificarse si se consideran los beneficios y costos sociales y económicos”.* En cuanto a la evidencia sobre la certeza del castigo, se efectuaron algunos en relación con la presencia de la policía en las calles de las ciudades. Estos indicaban que un aumento de un 10% en la presencia de la policía producía una disminución de la delincuencia de un 3%. Por lo tanto, Durlauf y Nagin conclúan que *“existe evidencia sustantiva que sugiere que aumentos en la certeza del castigo producen un efecto disuasorio considerable”.* (Durlauf y Nagin, 2010). Observando la disuasión general penal como método de prevención, se puede decir que el sistema penal resulta positivo en la disminución de la delincuencia y en la comisión de los delitos.

3. Descripción del Problema para el Caso Colombiano

El problema de seguridad y violencia en contra de los miembros de la Fuerza Pública es preocupante porque presenta un aumento exponencial. Los principales delitos que agobian a nuestros militares y policías se encuadran principalmente en las conductas de homicidio, secuestro y violencia física.

Homicidio:

Tabla 1: Miembros de la Fuerza Pública Asesinados en Actos del Servicio.



Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

El presente gráfico describe el comparativo trimestral (enero-marzo), desde el año 2009 hasta el 2018, de los miembros de la Fuerza Pública Asesinados en Actos del Servicio. La situación es preocupante, ya que el último trimestre del presente año hubo un aumento sustancial, pasando de 21 bajas en el 2017 a 41 bajas en el 2018; un incremento del 95%.

Tabla 2: Miembros de la Fuerza Pública Asesinados en Actos del Servicio, desagregados por categorías.

	Ene-Mar 2017	Ene-Mar 2018	Var. Abs.	Var. %
AGENTES	0	0	0	
AUX BACHILLER	0	0	0	
AUX REGULAR	2	1	-1	-50,0%
NIVEL EJECUTIVO	11	24	13	118,2%
OFICIALES	2	1	-1	-50,0%
SOLDADOS	6	13	7	116,7%
SUBOFICIALES	0	2	2	
TOTAL CATEGORÍA	21	41	20	95,2%

Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

Las categorías más afectadas por la creciente ola de violencia son: el nivel ejecutivo, que pasó de 11 a 24 bajas; un incremento de 118,2%. Así mismo, el número de soldados pasó de 6 bajas en el 2017 a 13 bajas en el 2018, presentando un incremento de 116,7%. Adicionalmente, 2 suboficiales, 1 oficial y un auxiliar regular han sido asesinados en el presente año.

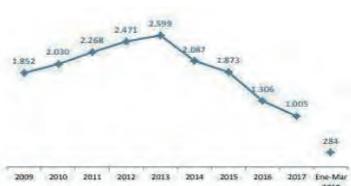
Tabla 3: Miembros de la Fuerza Pública Asesinados en Actos del Servicio, histórico nacional.

	Ene-Mar 2017	Ene-Mar 2018	Var. Abs.	Var. %
ALUMINOS	0	0	0	
AGENTES	0	0	0	
AUX BACHILLER	39	18	-21	-53,8%
AUX REGULAR	7	5	-2	-28,6%
NIVEL EJECUTIVO	187	202	15	7,9%
OFICIALES	9	11	2	22,2%
SOLDADOS	20	42	22	110,0%
SUBOFICIALES	5	4	-1	-20,0%
CIVILES	0	2	2	
TOTAL CATEGORÍA	277	284	7	2,5%

Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

Preocupa el aumento en el número de soldados heridos, que pasó de 20 en el 2017 a 42 en el 2018, presentando un incremento del 110%. Adicionalmente, se reporta aumento en el número de heridos en el nivel ejecutivo, pasando de 197 en el 2017 a 202 en el 2018, y el número de oficiales heridos pasó de 9 en el 2017 a 11 en el 2018.

Tabla 6: Miembros de la Fuerza Pública Heridos en Actos del Servicio, histórico nacional.



Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

En el primer trimestre del año se reportan 284 heridos de la Fuerza Pública. La tendencia indica que este año aumentará significativamente el número de heridos, y es preocupante porque representaría un punto de inflexión tras cuatro años de disminución.

El previo diagnóstico indica que es necesario establecer medidas preventivas para frenar la comisión de los delitos anteriormente expuestos, en busca de la protección de nuestra fuerza pública.

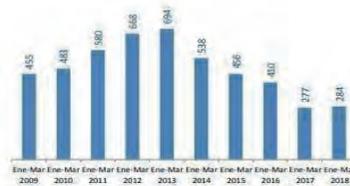


Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

A pesar de que el histórico nacional en los últimos años tiende a disminuir, el presente año durante el período de enero a marzo, se llega a 41 bajas de miembros de la fuerza pública, alcanzando casi la mitad de las bajas de todo el año 2017 - el cual tuvo 83 bajas en actos de servicio. Siguiendo esta tendencia, el 2018 tendría un aumento alrededor del 100%.

Violencia contra servidor público

Tabla 4: Miembros de la Fuerza Pública Heridos en Actos del Servicio



Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

El presente gráfico describe el comparativo trimestral (enero-marzo), desde el año 2009 hasta el 2018, de los miembros de la Fuerza Pública Heridos en Actos del Servicio. La situación alarma, ya que hay una tendencia al aumento, se pasó de 277 heridos en el 2017 a 284 bajas en el 2018; un incremento del 2,5%.

Tabla 5: Miembros de la Fuerza Pública Heridos en Actos del Servicio, desagregados por categorías.

4. Contexto actual

El contexto actual evidencia el alto estado de vulnerabilidad que padecen los miembros de la Fuerza Pública, así como el ataque sistemático que están sufriendo por parte de estructuras delincuenciales asociadas al narcotráfico y al terrorismo. Por ello es esencial reflejar los hechos mediáticos de los últimos meses, los cuales indican el incremento sustancial de este tipo de conductas punibles.

- Mayo 15 de 2017:** "El Clan del Golfo ha realizado veintidós acciones violentas, de las cuales veintiún fueron contra la Policía. En estas acciones han muerto ocho policías y un civil; además, resultaron heridos dieciséis policías, ocho civiles, dos guardianes del INPEC y un soldado del Ejército". Fuente: CERAC
- Mayo 12 de 2017:** "25 policías heridos en diez días por plan pistola. La cifra es de la Policía que lamentó la muerte de nueve de sus hombres en las últimas cuatro semanas en el país". Fuente: Caracol Radio
- Julio 13 de 2018:** "Un panfleto que circula por WhatsApp tiene en alerta a 11 municipios del departamento de Sucre, donde supuestamente se realizará un 'plan pistola' para atentar contra la Fuerza Pública". Fuente: Infobae
- Mayo 18 de 2017:** "Ataques con explosivos y granadas a estaciones de Policía, asaltos con fusil y pistola, incursión de francotiradores, arremetida en contra de unidades y patrullas militares, entre otros, son acciones de grupos al margen de la ley, que a la fecha dejan 10 policías muertos, 29 heridos, 2 soldados fallecidos y 4 heridos". Fuente: Prensa Senado
- Abril 4 de 2018:** "Volvió el plan pistola a Córdoba. Policía en máxima alerta". Fuente: LaRazon.Co
- Julio 4 de 2018:** "Plan pistola en Arauca dejó un policía muerto y dos lesionados. En Arauca, Saravena y Fortul se registraron hostigamientos contra la fuerza pública". Fuente: RCN Radio
- Agosto 10 de 2018:** "Un militar muerto y varios heridos deja explosión en Arauca". Fuente: Caracol Radio
- Julio 7 de 2018:** "Una patrulla de la Armada Nacional fue atacada con explosivos, cuando se encontraba realizando operaciones de registro y control en la zona rural del Bajo Calima, en Buenaventura. 8 militares resultaron heridos". Fuente: WRadio
- Agosto 4 de 2018:** "Un policía muerto deja ataque a una patrulla en la vía Turbo-Necoclí, en Antioquia". Fuente: Noticias RCN

- **Agosto 6 de 2018:** "Atentado deja un policía muerto y dos más heridos en Padilla, Cauca. Una motocicleta bomba fue abandonada frente a la estación de Policía de este municipio del norte del Cauca". Fuente: RCN Radio

5. Justificación

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, resulta evidente que la realidad social del país registra en contra de los miembros de la Fuerza Pública una violencia sistemática, de crecimiento exponencial y que no responde a las lógicas propias de la confrontación militar sino a manifestaciones crudas de la criminalidad y de las economías ilegales, ligadas al narcotráfico y al terrorismo.

En este orden de ideas, es necesario, por parte del Estado, proteger de manera contundente a los miembros de la Fuerza Pública, teniendo en cuenta que dichos comportamientos merecen todo el reproche social y que además ponen en grave riesgo la vida, libertad e integridad de los militares y policías, la institucionalidad y la seguridad nacional. En definitiva, con esta iniciativa se busca disuadir y prevenir, de forma generalizada, la comisión de este tipo de conductas, que, al no ser castigadas con vehemencia, generan perversos incentivos para seguir minando la dignidad y el honor de nuestra Fuerza Pública.

Bibliografía:

DURLAUF, S. N., y NAGIN, D. S. "The deterrence effect of imprisonment", en P. Cooks, J. Ludwig y J. McCrary (eds.), Controlling crime. Disponible en: http://www.masonlec.org/site/files/2012/04/Prescott_Durlauf-Imprisonment.pdf

CEA, Macarena; RUIZ, Paulina; MATUS, Jean Pierre. "Determinantes de la criminalidad: revisión bibliográfica". Polit. crim. n° 2. D4, p. 1-34. Disponible en: http://www.politicacriminal.cl/n_02/d_4_2.pdf

Corman, H., & Mocan, N. (2005). Carrots, Sticks, and Broken Windows. *The Journal of Law & Economics*, 48(1), 235-266. doi:10.1086/425594 Disponible en: https://www.jstor.org/stable/10.1086/425594?seq=1#page_scan_tab_contents

Aparaci, Lidia. (2014). "Políticas Y Estrategias De Prevención Del Delito Y De La Inseguridad". Universidad Jaume. Disponible en: http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/107558/TFG_2014_AparaciMaril.pdf?sequence=1

El Observador. (2018). "Parlamento da media sanción al aumento de penas para homicidios contra policías, jueces y fiscales". Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/parlamento-da-media-sancion-al-aumento-penas-homicidios-contra-policias-jueces-y-fiscales-n1239334>

FIRMAS:

MILLA PATRICIA ROMERO SOTO
Senadora de la Republica

EDWIN GILBERTO BALLESTEROS
Representante a la Cámara por Santander
Partido Centro Democrático

MARÍA DEL ROSARIO GUERRA
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

JUAN DAVID VÉLEZ
Representante a la Cámara
Colombianos en el exterior
Partido Centro Democrático

CHRISTIAN GARCÉS
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

ESTEBAN QUINTERO CARDONA VÁSQUEZ
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Centro Democrático

NICOLÁS PÉREZ
Senador de la República
Centro Democrático

Hernán Humberto Garzón R.
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca

ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
Senador de la República
Partido Centro Democrático

ERNESTO MACÍAS TOVAR
Senador de la República

AMANDA ROCIO GONZALEZ R.
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

EDWIN ALBERTO VALDÉS R.
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ
Senador de la República
Partido Centro Democrático

Juan Fernando Espinal Ramírez
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Centro Democrático

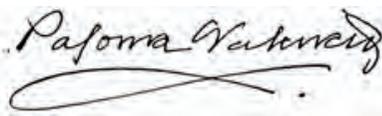
JOSE JAIME USCÁTEGUI PASTRANA
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático

JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

JOHN JAIRO BERMÚDEZ GARCÉS
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Centro Democrático

MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Centro Democrático

CARLOS FELIPE MEJIA MEJIA

<p style="text-align: center;">Senador de la República Centro Democrático</p>  <p>ENRIQUE CABRALES BAQUERO Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Centro Democrático</p>  <p>HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ NÚÑEZ Representante a la Cámara por Boyacá</p> <p style="text-align: center;">Partido Centro Democrático</p>  <p>JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS Senador de la República Partido Centro Democrático</p>  <p>RUBEN DARIO MOLANO PIÑEROS Representante a la Cámara por Cundinamarca</p>	 <p>JOSE OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ Senador de la República Partido Centro Democrático</p>  <p>MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA Senador de la República Partido Centro Democrático</p>  <p>César Eugenio Martínez Restrepo Representante a la Cámara por Antioquia</p> <p style="text-align: center;">Centro Democrático</p>  <p>Paloma Valencia-Laserna Senadora de la República Centro Democrático</p>
---	---

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 22 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.050/21 Senado “**POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 103A, 168A, 429A Y SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 38G Y 68A DE LA LEY 599 DE 2000 - CÓDIGO PENAL COLOMBIANO**”, 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 MILLA PATRICIA ROMERO SOTO, EDWIN GILBERTO BALLESTEROS MARÍA DEL ROSARIO GUERRA, ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR, RUBY HELENA CHAGÚI SPATH, MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA, AMANDA ROCIO GONZALEZ RODRIGUEZ, NICOLÁS PÉREZ VASQUEZ, ERNESTO MACIAS TOVAR, PALOMA VALENCIA-LASERNA, FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ, CARLOS FELIPE MEJIA MEJIA, CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ, JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS, JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ, HONORIO MICHEL ENRIQUEZ PINEDO; y los Honorables Representantes JUAN DAVID VÉLEZ, CHRISTIAN GARCÉS, HERNAN HUMBERTO GARZON, EDWIN ALBERTO VALDÉS, JAIRO CRISTANCHO TARACHE, JENNIFER KRISTIN ARIAS, JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN, RUBEN DARIO MOLANO, MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO, JOHN JAIRO BERMÚDEZ GARCÉS, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, HECTOR ANGEL ORTIZ, JOSE JAIME USCÁTEGUI. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviase 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

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 51 DE 2021
SENADO**

por la cual se adoptan medidas para garantizar el acceso a información oportuna, clara, veraz y suficiente sobre los sistemas de producción de huevo y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. OBJETO. La presente ley busca garantizar el acceso a información oportuna, clara, veraz y suficiente sobre los sistemas de producción de huevo, con el objetivo de permitir a los consumidores tomar decisiones de manera informada.

Artículo 2º. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las normas contenidas en esta ley aplican a todos los huevos y ovoproductos, nacionales e importados, cualquiera que sea su forma de presentación, que provengan de predios con una capacidad ocupada igual o superior a 10.000 aves y que se comercialicen en el territorio nacional.

Artículo 3º. DEFINICIONES. Adóptense las siguientes definiciones:

3.1 Producción de huevo en jaula: es el sistema de producción en el que las aves están confinadas en recintos fabricados con materiales resistentes.

3.2 Producción de huevo en galpón cerrado: es el sistema de producción en el que un grupo de aves de la misma especie y edad está permanentemente confinado en un establecimiento cerrado donde puede moverse, y que tiene el mismo manejo sanitario, productivo y medidas de bioseguridad.

3.3 Producción de huevo en galpón abierto: es el sistema de producción en el que un grupo de aves de la misma especie y edad está confinado en un

establecimiento cerrado donde puede moverse, que tiene el mismo manejo sanitario, productivo y medidas de bioseguridad, y en el que las aves tienen acceso diario ocasional a áreas exteriores en contacto directo con el suelo y los pastos.

3.4 Producción de huevo en pastoreo: es el sistema de producción en el que las aves se encuentran en un área exterior en contacto directo con el suelo y los pastos, con espacio amplio, enriquecimiento ambiental, agua y alimento suficientes, y en el que pueden refugiarse en casetas, galpones o estructuras similares a voluntad, durante la noche o en caso de climas extremos.

Artículo 4º. ETIQUETADO. Todos los productos de los que trata el artículo 2º deberán especificar el sistema en el que fueron producidos, así:

Número	Leyenda que debe contener la etiqueta	Sistema de producción al que corresponde
01	"Huevo de gallinas criadas en pastoreo"	Pastoreo
02	"Huevo de gallinas criadas en galpón abierto"	Galpón abierto
03	"Huevo de gallinas criadas en galpón cerrado"	Galpón cerrado
04	"Huevo de gallinas criadas en jaula"	Jaula

Los productores e importadores deberán garantizar un rótulo o etiqueta en el que conste el número y la leyenda que correspondan, en un octágono monocromático frontal y uniforme que abarque el 20% de la superficie y sea claro, visible y de fácil identificación.

Parágrafo. Las imágenes, fotografías, dibujos, gráficos o similares que se incluyan en los rótulos, etiquetas, envases o empaques deberán corresponder única y exclusivamente con el sistema de producción utilizado.

Artículo 5º. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. El etiquetado del que trata el artículo 4º de la presente ley empezará a regir de acuerdo con las siguientes reglas:

- En seis meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, empezará a regir para todos los productos de los que trata el artículo 2º que provengan de predios con una capacidad ocupada igual o superior a 500.000 aves;
- En doce meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, empezará a regir para todos los productos de los que trata el artículo 2º que provengan de predios con una capacidad ocupada igual o superior a 100.000 aves;
- En dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, empezará a regir para todos los productos de los que trata el artículo 2º que provengan de predios con una capacidad ocupada igual o superior a 10.000 aves;

- La disposición o no de buscar una solución;
- La disposición o no de colaborar con las autoridades competentes;
- El beneficio económico que se hubiere obtenido para el infractor o para terceros por la comisión de la infracción;
- La utilización de medios fraudulentos en la comisión de la infracción o cuando se utiliza a una persona interpuesta para ocultarla o encubrir sus efectos;
- El grado de prudencia o diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas pertinentes.

Artículo 9º. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno Nacional reglamentará las disposiciones contenidas en la presente ley en un plazo máximo de seis meses contados a partir de su entrada en vigencia.

Artículo 10º. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA Senador de la República	 ANTONIO SANGUINO PÁEZ Senador de la República
 JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA Senador de la República	 LUIS IVÁN MARULANDA GÓMEZ Senador de la República

Parágrafo. El etiquetado del que trata el artículo 4º de la presente ley será voluntario para los productos que provengan de predios con una capacidad ocupada inferior a 10.000 aves.

Artículo 6º. PUBLICIDAD. Toda publicidad de los productos de los que trata el artículo 2º, sin importar el medio en el que se emita, deberá advertir de forma clara y comprensible el sistema de producción que corresponda, mediante la declaración de la leyenda y el número de los que trata el artículo 4º de la presente ley.

Las imágenes, fotografías, dibujos, gráficos o similares que se incluyan en la publicidad a la que se refiere el presente artículo deberán corresponder única y exclusivamente con el sistema de producción utilizado.

Parágrafo. La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), o la entidad que haga sus veces, impondrá las sanciones contenidas en los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1480 de 2011, o las normas que los modifiquen o sustituyan, por el incumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente artículo.

Artículo 7º. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. Corresponde al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), o la entidad que haga sus veces, ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control, en coordinación con las Entidades Territoriales de Salud, con el fin de verificar que la información declarada en el etiquetado del que trata el artículo 4º de la presente ley corresponda con el sistema de producción utilizado.

Artículo 8º. SANCIONES EN MATERIA DE ETIQUETADO. En caso de incumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 4º de la presente ley, se impondrán las siguientes sanciones, según la gravedad de los hechos y siguiendo el procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011 o las normas que la modifiquen o sustituyan:

- Multas, que podrán ser sucesivas y cuyo valor en conjunto no excederá los 10.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes;
- Decomiso de productos;
- Prohibición temporal o definitiva de la actividad.

Parágrafo 1. Para graduar las sanciones, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- El daño causado;
- La persistencia en la conducta infractora;
- La reincidencia en la comisión de las infracciones;

 ANGÉLICA LOZANO Senadora de la República	 WILSON ARIAS CASTILLO Senador de la República
 WILMER LEAL PÉREZ Representante a la Cámara	 TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ Senador de la República
 NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY A. Representante a la Cámara	 JAIRO H. CRISTO CORREA REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 ALEJANDRO CARLOS CHACÓN C. Representante a la Cámara	

1. OBJETO DEL PROYECTO

El objetivo del presente proyecto de ley es garantizar el acceso a información oportuna, clara, veraz y suficiente sobre los sistemas de producción de huevo, con el objetivo de permitir a los consumidores tomar decisiones bien fundadas. Las disposiciones contenidas en esta ley buscan:

1.1. Garantizar el derecho de los consumidores a elegir huevos producidos en los sistemas que garanticen en mayor medida el bienestar de los animales

El derecho de los consumidores está protegido constitucionalmente en Colombia a través del artículo 78, según el cual "la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización". A ello se refiere, también, el Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011), en cuyo artículo 3 se establecen los derechos y deberes de los consumidores y usuarios, entre los cuales se destacan los derechos a: (i) recibir información "completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los productos que se ofrezcan" (numeral 1.3); (ii) recibir protección contra la publicidad engañosa (1.4) y (iii) "elegir libremente los bienes y servicios que requieran" (1.7). Así mismo, el artículo 23 de la citada ley reitera que los proveedores y productores deberán suministrar a los consumidores la información apropiada y suficiente de sus productos, y que "serán responsables de todo daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información".

Sin embargo, la falta de información sobre los sistemas en los que fueron producidos los huevos que se comercializan o producen en Colombia vulnera el derecho de los consumidores a optar y elegir con base en información oportuna, clara, veraz y suficiente. Más aún, tratándose de elecciones que ponen en juego criterios éticos o morales, como la protección de los animales. La presente ley busca permitirles a los consumidores acceder a la información necesaria y suficiente para que puedan escoger libremente entre huevos que fueron producidos con mayores garantías de bienestar animal y los que no tuvieron en cuenta o no dieron prioridad a este criterio. De este modo, se garantiza el derecho de los consumidores tomar decisiones informadas en un ámbito tan relevante, sensible y vital, como el de la escogencia de los productos alimenticios.

sistemas que garantizaron en mayor medida el bienestar de los animales y los que no lo hicieron, sino que los mismos productores y comercializadores se ven perjudicados por falta de distinción de su producto.

Para estos efectos, es fundamental brindarles a los productores y comercializadores de huevos que garantizaron en mayor medida el bienestar de los animales la seguridad de que sus productos tendrán un elemento distintivo en el mercado: la etiqueta del sistema en el que fueron producidos. Sobre precisar que en la medida en que los consumidores busquen productos con las mayores garantías posibles de bienestar animal, se incrementarán las posibilidades de éxito comercial de estos productos en los mercados.

1.3. Actualizar las normas sobre la producción agropecuaria nacional de conformidad con los estándares internacionales, que ven en el bienestar animal un valor agregado

Como se ilustra en el acápite sobre experiencias internacionales de etiquetado de huevos (punto 3 de esta exposición de motivos), los marcos normativos que otros países vienen incorporando sobre la producción de huevos incluyen principios de bienestar animal cada vez más exigentes. Esto se ve, por ejemplo: (i) en la tendencia a la eliminación progresiva de jaulas –particularmente en las industrias del huevo y de las carnes de conejo, pollo y cerdo– por disposición normativa; (ii) en el crecimiento de un mercado "orgánico" donde los criterios de animales criados en libertad y sin aceleradores del crecimiento son determinantes; (iii) en la prohibición de prácticas como la crianza de carne de ternera por ser consideradas crueles y vulneradoras de los más elementales acuerdos sobre el bienestar animal, y (iv) en el desarrollo de una industria de alimentos vegetales nacida en respuesta a un mercado que demanda productos alimenticios "libres de explotación animal".

De hecho, atendiendo a estas demandas de los consumidores y al desarrollo de marcos normativos nacionales que incorporan el bienestar animal como valores, principios o derechos legales, la Organización Mundial del Comercio (OMC) viene buscando un mayor equilibrio entre la liberalización del comercio y el bienestar animal, en aras de salvaguardar la moral pública que subyace a las normas sobre protección animal¹. De ello da cuenta parte de su jurisprudencia producida desde 2012, cuando se le permitió a la Unión Europea continuar con su prohibición de importar productos de foca por razones morales, pese a ser una barrera comercial.

Ciertamente, es innegable que el bienestar animal certificado constituye una valoración cada vez más relevante de los consumidores a la hora de elegir sus productos alimenticios, y un estándar ético general que viene ganando presencia en las agendas legislativas. Por lo tanto, el sistema de etiquetado contenido en el

¹ Artículo XX del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) de la OMC.

1.2. Proteger a los productores y comercializadores de huevo que garantizaron en mayor medida el bienestar de los animales de los productos que se presentan con tales características sin tenerlas

Es fundamental brindarles garantías a los productores y comercializadores que llevan a cabo esfuerzos por producir huevos con mayores garantías de bienestar animal. Actualmente se encuentran en el mercado productos alimenticios que usan términos relacionados con el tratamiento a los animales o con los sistemas de producción (p.ej., animales "libres de jaula", animales "felices", animales "camperos", etc.) sobre las cuales no pesa ninguna verificación. Las siguientes imágenes contienen algunos ejemplos:



En consecuencia, no solo los consumidores pueden verse inducidos a error por falta de información confiable que les permita diferenciar entre los huevos producidos en

presente proyecto de ley actualizaría las normas sobre la producción agropecuaria nacional de conformidad con los estándares internacionales, que ven en el bienestar animal un valor agregado de cara a la protección de los animales, la sostenibilidad ambiental y los derechos de los consumidores.

En todo caso, es importante anotar que el etiquetado contenido en la presente ley no establece el sello ecológico ni puede ser reemplazado por el "Sello Ecológico" autorizado en productos agropecuarios ecológicos, orgánicos o biológicos. En efecto, los propósitos, disposiciones y estándares de ambas etiquetas no son equivalentes. La etiqueta contenida en la presente ley obedece exclusivamente a los sistemas de producción de huevo, de cara al bienestar de los animales involucrados.

1.4. Promover la incorporación de estándares mínimos de bienestar animal en la producción de huevo

En Colombia no existe ninguna norma que obligue a los productores agropecuarios a incorporar estándares de bienestar animal en cada uno de los eslabones de la cadena de producción. Además, las normas que se refieren al bienestar animal en esta industria plantean una visión limitada del mismo. Tampoco hay normas que estimulen el desarrollo de estos estándares en la producción nacional, o que privilegien el bienestar de los animales sobre criterios de rentabilidad. En la industria agropecuaria nacional, el bienestar animal es apenas un requisito sanitario que escasamente se menciona en algunas normas. Por lo mismo, su alcance y desarrollo depende principalmente de la voluntad de los productores, comercializadores y demás actores que intervienen en las diferentes etapas de producción. En consecuencia, el bienestar de los animales en el sector agropecuario es un criterio secundario en la producción, por decir lo menos, en contraste con la importancia que viene ganando en la misma industria en otros países.

Esta debilidad en el cumplimiento y en la incorporación del bienestar animal en la industria agropecuaria se origina en el enfoque de las normas nacionales que abordan tangencialmente el tema.

El Decreto 1500 de 2007 del entonces Ministerio de Protección Social –"Por el cual se establece el reglamento técnico a través del cual se crea el sistema oficial de inspección, vigilancia y control de la carne, productos cárnicos comestibles y derivados cárnicos destinados para el consumo humano y los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en su producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación"– ordena principios de bienestar animal, pero sin mayores especificaciones, lo que deja un amplio margen de discrecionalidad para su adopción, y dentro de un entendimiento sumamente reducido del bienestar animal,

¹ La producción de alimentos ecológicos está reglamentada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las resoluciones 148 de 2004, 187 de 2006, 036 de 2007 y 199 de 2016.

apenas como evitación de tratos crueles "innecesarios".

La Resolución 20148 de 2016 del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), por su parte, menciona el bienestar animal tan solo como un requisito para "obtener la autorización sanitaria de inocuidad en los predios pecuarios productores de animales destinados al sacrificio para consumo humano", y exclusivamente en la industria cárnica.

Finalmente, el Decreto 2113 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objeto es "establecer las disposiciones y requerimientos generales para el bienestar animal en las especies de producción del sector agropecuario", reitera la mirada vaga y limitada del bienestar animal. Al igual que la Resolución 20148 de 2016, este prioriza intereses sanitarios que, si bien son importantes y hacen parte del concepto de bienestar, relegan a un segundo plano intereses fundamentales de los animales como el de desarrollar sus comportamientos naturales. Por último, las menciones al bienestar animal en estas normas son limitadas e imprecisas.

Por lo tanto, puede afirmarse, con certeza, que la incorporación de estándares de bienestar animal en la producción nacional y en la comercialización de productos alimenticios es un tema pendiente en Colombia. Más aún si estos estándares son elevados, como lo vienen exigiendo los consumidores gracias a la información sobre el tratamiento que se les da a los animales en las industrias de las carnes, la leche y los huevos, y a la expansión de una sensibilidad pública, cada vez más exigente, sobre el trato que les debemos a los animales en su condición de individuos sintientes.

2. JUSTIFICACIÓN

2.1 La necesidad de un etiquetado que permita conocer el sistema en el que fueron producidos los huevos

Bajo las normas colombianas actuales que rigen la producción y comercialización de huevos, los consumidores para quienes el bienestar animal es un criterio relevante a la hora de elegir no tienen cómo saber cuál es el origen de los alimentos. En concreto, los consumidores de huevos no tienen cómo saber en qué sistema de producción fueron criados los animales de donde provienen los productos que consumen.

A falta de tal garantía, los consumidores pueden ser engañados por consignas comerciales arbitrarias que ocultan prácticas de crueldad con los animales, habituales en la industria agropecuaria, por ejemplo, el hacinamiento de aves en jaulas y galpones.

Además, esta falta de información confiable perjudica a los productores y comercializadores que buscan garantizar en mayor medida el bienestar animal, por

lo que bien podría calificarse como competencia desleal, en razón del uso de publicidad, etiquetas o propiedades falsas, arbitrarias o no certificadas.

En conclusión, el sistema de etiquetado incluido en la presente ley es una necesidad que se justifica desde los intereses de los consumidores, productores y comercializadores. Por supuesto, también desde los intereses de los animales, cuya calidad de vida mejorará de forma ostensible y considerable en la medida en que la dinámica del mercado estimule, entre productores y comercializadores, la adopción de sistemas de producción que garanticen en mayor medida el bienestar animal.

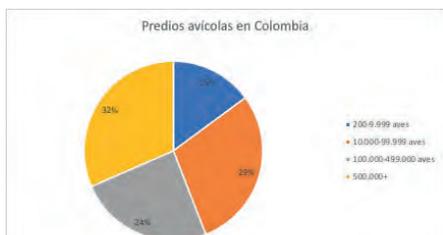
2.2 Los sistemas de producción de huevo en Colombia y su relación con el bienestar de los animales

Según el Censo Pecuario Nacional del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)², actualmente, la población aviar en el país está distribuida en 469.140 predios. De un total de 201.600.918 aves censadas, el 95,4% está en "predios tecnificados". Del total de aves censadas, 61.167.920 (el 30,34%) son aves de postura, es decir, aves destinadas a la producción de huevo para consumo humano.

En cuanto al tamaño de las granjas avícolas, el Censo Nacional de Aves (2020) del ICA arroja la siguiente información –sin contar los predios de traspatio–:

- Los predios con 500.000 aves o más representan el 32% de los predios avícolas en el país;
- Los predios con 100.000 aves o más representan el 24% de los predios avícolas en el país;
- Los predios con 10.000 aves o más representan el 29% de los predios avícolas en el país;
- Los predios con menos de 10.000 aves representan el 15% de los predios avícolas en el país;

² Disponible en: www.ica.gov.co



Fuente: elaboración propia con información del ICA, Censo Nacional de Aves 2020

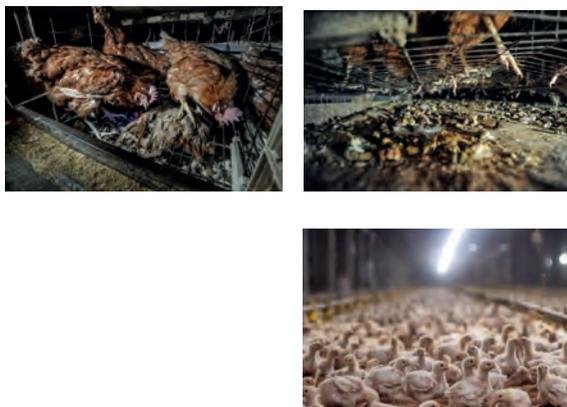
Actualmente no hay información cierta y confiable sobre los sistemas en los que estas aves son explotadas, ni sobre el número de aves en cada uno de los sistemas de producción conocidos. Sin embargo, en Colombia prevalecen los sistemas intensivos –como el de jaula o el de galpón–, que permiten una mayor densidad de aves y, por lo tanto, una mayor producción de huevo³. A pesar de lo anterior, los sistemas intensivos limitan casi absolutamente el ejercicio de las cinco libertades reconocidas en la Ley 1774 de 2016: (i) libertad de hambre y sed (acceso a agua fresca y una dieta que les aporte una salud plena y energía); (ii) libertad de incomodidad (entorno adecuado incluyendo cobijo y una zona cómoda de descanso); (iii) libertad de dolor, lesiones y enfermedades (prevención o el diagnóstico rápido y el tratamiento); (iv) libertad de expresar su comportamiento normal (espacio suficiente, instalaciones adecuadas y la compañía de animales de la propia especie del animal) y (v) libertad de miedo y angustia (condiciones y trato que evitan el sufrimiento físico y mental).

En el sistema de producción en jaula, por ejemplo, las aves son confinadas en espacios extremadamente reducidos, cercados en alambre rígido. Este sistema les impide a las aves manifestar comportamientos naturales tan básicos e importantes como "estirar sus alas, caminar, picotear, cavar en la tierra, bañarse en polvo o dormir en lo alto de una percha"⁴. Además, la alta densidad de aves en espacios pequeños incrementa la susceptibilidad de los animales a agentes patógenos y, por lo mismo, exige un mayor uso de medicamentos y antibióticos⁵. De forma similar, en la producción en galpón hay una alta densidad de aves por metro cuadrado, una alta susceptibilidad a enfermedades y un incremento de las disputas por alimento o territorio⁶. En ambos sistemas, las aves sufren de constante estrés y angustia por

³ Buitrago, J. y Forero, M. (2016) *Comparación de dos modelos de producción (pastoreo e intensivo) y su efecto en la calidad de huevos y bienestar de gallinas de postura*. Fusagasugá: Universidad de Cundinamarca.
⁴ Ibid
⁵ Ibid
⁶ Ibid

el ingreso del personal de la granja y el hacinamiento, entre otros factores. Estos factores de estrés no sólo reducen la productividad de la gallina, sino que pueden perjudicar su sistema inmunitario y causar un aumento de las enfermedades y la mortalidad⁷. En los sistemas de galpón abierto, el padecimiento de las aves al que se ha hecho referencia se ve morigerado parcialmente por el hecho de que las gallinas tienen acceso ocasional a áreas exteriores de pastoreo.

Las siguientes imágenes ilustran las condiciones a las que las aves son sometidas en los sistemas de jaula y galpón:



⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2013) *Revisión del Desarrollo Avícola*. Disponible en www.fao.org



Fuente: We Animals Media, disponibles en: weanimalsmedia.org

En contraste, el sistema de pastoreo garantiza en mayor medida el bienestar de las aves involucradas. En efecto, las investigaciones en la materia muestran que el sistema de pastoreo "mejora el sistema inmunológico [de las aves], reduce el estrés y el porcentaje de mortalidad y morbilidad"⁸. Además, este sistema "promueve la utilización de probióticos, vitaminas naturales, aire fresco, luz natural y una alimentación más saludable, complementada con pasturas frescas y microfauna"⁹.

Así, por ejemplo, el sistema de pastoreo es el único que asegura niveles adecuados de amoníaco en el aire (8 ppm), en comparación con los sistemas de jaula (21 ppm) y galpón (31 ppm)¹⁰. En la investigación de Gómez y Castañeda (2010)¹¹, se encontró que en el sistema de pastoreo, las aves estudiadas tuvieron:

- Hasta 60% menos lesiones que las aves en galpón, y un 100% menos lesiones que las aves en jaula;
- Un nivel de suciedad 80% menor que las aves en jaula y un 40% menor

⁸ Gómez, J., y Castañeda, C. (2010) *Evaluación del bienestar animal y comparación de los parámetros productivos en gallinas ponedoras de la línea hy-line brown en tres modelos de producción piso, jaula y pastoreo*. Bogotá: Universidad de la Salle.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

- que las aves en galpón;
- 100% menos alteraciones y desviaciones en la longitud de las uñas, y lesiones podales, en comparación con el sistema de jaula;
- Ningún caso de canibalismo, en contraste con el sistema de jaula (60%) y de galpón (20%);
- Un índice de mortalidad de 0%, en comparación con el sistema de jaula (1,17%) y de galpón (1,83%).

Este asunto es particularmente relevante si se tiene en cuenta que el bienestar de los animales usados para consumo está estrechamente relacionado con la salud pública. Tanto la Organización Mundial de la Salud (OMS) como la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) reconocen que la protección del bienestar y la salud de los animales y los ecosistemas contribuye a mejorar y proteger la salud humana. Este enfoque de "una sola salud" ha llevado a una mayor conciencia sobre los círculos virtuosos que la protección de los animales puede crear en beneficio de los seres humanos.

En la industria pecuaria, el enfoque de "una sola salud" ha reforzado una tendencia internacional creciente para desincentivar y prohibir algunos sistemas de producción intensivos que no garantizan la salud y el bienestar de los animales y que, por lo tanto, tienen un potencial mayor de poner en riesgo la salud humana. Actualmente, la producción de huevo en jaula está prohibida o está en proceso de prohibición al menos en siete países¹², por la crueldad extrema que le es intrínseca y por sus potenciales riesgos de salud pública.

El presente proyecto de ley no impone una prohibición de este tipo, sino que busca garantizar que los consumidores cuenten con información completa y veraz sobre los productos que compran. Al buscar ofrecer información veraz y suficiente a los consumidores en lugar de prohibir un determinado sistema de producción, el proyecto tiene en cuenta las condiciones económicas del país y la especial vulnerabilidad en la que se encuentran los productores pecuarios más pequeños.

3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE ETIQUETADO DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

Pese a las prácticas crueles que aún se llevan a cabo con los animales explotados en casi toda la industria alimentaria, es un hecho que el bienestar de los animales y la reivindicación de sus intereses mediante derechos u otras medidas de protección, vienen siendo objeto de incorporación en el derecho internacional. Entre otras razones, por la producción de abundantes fuentes de doctrina filosófica, jurídica y política, y por el cambio ideológico y social de las comunidades humanas que le exigen al derecho y a los gobiernos nuevas formas de tratar a los animales y de regular nuestras relaciones con ellos.

Un claro ejemplo de esta transición es la creación de programas, certificaciones y

¹² La Unión Europea, Bhután, Nueva Zelanda, India y algunas regiones de Australia y Estados Unidos.

etiquetas de bienestar animal en varios países, que les permiten a los consumidores elegir productos alimenticios con base en criterios de bienestar animal (entre otros, como sostenibilidad ambiental y comercio justo). Aunque algunas de estas etiquetas o certificaciones son de origen privado, los gobiernos se han basado en ellos para proteger el derecho de los consumidores a la información confiable y veraz, y para garantizar los intereses de los productores y comercializadores que ven en el bienestar animal una apuesta ética y comercial importante.

Los siguientes son algunos ejemplos de etiquetas internacionales y vigentes en la producción agropecuaria:

- El programa "Assure" de la RSPCA (Real Sociedad para la Prevención de la Crueldad contra los Animales), creado hace algunos años en el Reino Unido, está basado en las mejores prácticas de bienestar animal de la industria, y en prácticas líderes promovidas en los campos científico y veterinario. Estas prácticas de bienestar animal cubren cada aspecto de las vidas de los animales, incluyendo el ambiente y las condiciones de crianza, manejo, salud, transporte y sacrificio. Periódicamente, los estándares valorativos del bienestar animal son actualizados para incluir los últimos avances científicos, veterinarios y de la industria: <https://www.rspcaassured.org.uk/>
- En Estados Unidos, la organización *Humane Farm Animal Care* (HFAC) creó un programa de certificación y etiquetado, accesible a los productores, llamado "Certifies Humane". El objetivo de la certificación es que los consumidores puedan elegir productos de origen animal provenientes de sistemas de crianza garantados del bienestar animal y métodos de sacrificio humanitarios: <https://certifiedhumane.org/> <https://certifiedhumanelatino.org>
- También en Estados Unidos, la etiqueta "American Humane Certified" certifica el trato humanitario y el bienestar de los animales usados en la industria alimentaria. Esta etiqueta indica que los animales fueron criados en granjas que cumplen los estándares de bienestar de la American Humane Association, cuyo fundamento son las cinco libertades de bienestar animal: <http://www.humaneheartland.org/about-us>
- "Animal Welfare Assurance, Certification and Training" (FACTA) es un programa de Estados Unidos que provee servicios de auditoría, entrenamiento y certificación técnica en varios aspectos del bienestar animal en la industria alimentaria: <http://factalc.com/>
- La "Humane Slaughter Association" (HSA) es una fundación que promueve el trato humanitario a los animales usados en la industria alimentaria, incluidos bovinos, ovejas, cerdos, aves y peces, durante la crianza, el transporte y el sacrificio. También incluye la matanza, en casos de control de enfermedades: <https://www.hsa.org.uk/>
- En la Unión Europea, se incluye un código mediante el cual se indica en su

primer numeral si el huevo proviene de jaula, suelo, campo o producción ecológica. Así, el consumidor puede conocer el origen del huevo y elegir, con confianza, de acuerdo con sus valoraciones https://derechoanimal.info/sites/default/files/legacyfiles/bbdd/Documentos/1_058.pdf https://derechoanimal.info/sites/default/files/legacyfiles/bbdd/Documentos/1_68.pdf

Evidentemente, el propósito de estas etiquetas es promover el bienestar animal, atendiendo los diversos intereses en juego: productores, comercializadores y consumidores que, cada vez más, eligen producir o consumir, respectivamente, alimentos derivados de sistemas de crianza humanitarios y garantados del bienestar animal. Por supuesto, los intereses de los animales son los más relevantes en este asunto. En un mundo que, de momento, continúa basando su alimentación en la explotación de animales, es fundamental avanzar en sistemas de crianza que garanticen en mayor medida el bienestar de los animales explotados la producción de huevos.

4. MARCO CONSTITUCIONAL, JURISPRUDENCIAL Y LEGAL

4.1. Desprotección del derecho de los consumidores a elegir de manera informada

La inexistencia de una etiqueta que permita conocer el sistema en el que fueron producidos los huevos deriva en una vulneración de los derechos de los consumidores. Como se mencionó en el objeto del proyecto, el artículo 78 de la Constitución Política establece que "la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización". Con este fin, el Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011) consagra en su artículo 3 los derechos y deberes de los consumidores y usuarios, entre los cuales se destacan los derechos a: (i) recibir información "completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los productos que se ofrecen" (numeral 1.3); (ii) recibir protección contra la publicidad engañosa (1.4) y (iii) "elegir libremente los bienes y servicios que requieran" (1.7). Así mismo, el artículo 23 de la citada Ley reitera que los proveedores y productores deberán suministrar a los consumidores la información apropiada y suficiente de sus productos, y que "serán responsables de todo daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información".

A pesar de la existencia de ese marco jurídico de protección de los consumidores, la falta de una etiqueta que permita conocer los diferentes sistemas de producción de huevos impide que los consumidores reciban información adecuada y suficiente sobre las condiciones en las que fueron criados los animales. La falta de esta etiqueta también imposibilita que los consumidores puedan elegir los bienes que compran con base en información oportuna, clara, veraz y suficiente.

Adicionalmente, ese déficit normativo abre la posibilidad de que los productores y comercializadores usen términos vagos e imposibles de verificar para identificar sus productos (como provenientes de animales "felices" o "campeseros", por ejemplo), lo que deriva en una vulneración de los derechos de los consumidores y en una práctica desleal con los demás intervinientes en el mercado. Tal falta de información es particularmente relevante en un sector que involucra la explotación de seres sintientes y que, por lo tanto, implica consideraciones éticas cada vez más extendidas entre la población colombiana.

4.2. El etiquetado de productos comestibles en Colombia

Según diferentes investigaciones, los consumidores deciden qué producto van a comprar en menos de 10 segundos¹³. En este corto tiempo, los consumidores deben evaluar distintas variables, como el tipo de producto, su precio y su contenido nutricional, entre otras. Sin embargo, la normativa vigente no responde a la necesidad de un etiquetado comprensible y de fácil identificación para los consumidores. En su artículo 271 y siguientes, la Ley 9 de 1979 establece que "los alimentos y bebidas empacados o envasados destinados para venta al público llevarán un rótulo, en el cual se anotarán las leyendas que determine el Ministerio de Salud". Dicha reglamentación técnica está contenida, principalmente, en las resoluciones 5109 de 2005 y 333 de 2011 del entonces Ministerio de la Protección Social, los cuales establecen "los requisitos que deben cumplir los rótulos o etiquetas de los envases o empaques de alimentos para consumo humano envasados o empacados". Sin embargo, la información que dichas resoluciones obligan a declarar son técnicas y de difícil interpretación para el consumidor promedio.

Además, ninguna de dichas normas exige a los productores o comercializadores de alimentos declarar información concerniente a las condiciones de bienestar de los animales involucrados o a los sistemas de producción que se usaron. En su mayoría, la reglamentación técnica vigente se refiere a la información nutricional o sanitaria que deben contener los productos comestibles. Así, por ejemplo, el Decreto 2162 de 1983 reglamenta el Título V de la Ley 9 de 1979, "en cuanto a la producción, procesamiento, transporte y expendio de productos cárnicos procesados"; y la Resolución 1229 de 2013 establece un modelo de inspección, vigilancia y control sanitario para los productos de uso y consumo humano.

En cuanto a la producción de huevo, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) exige unos requisitos para certificar a las granjas avícolas como bioseguras. En el artículo 13 de la Resolución 3651 de 2014, el ICA exige incluir algunas especificaciones técnicas del huevo en su rotulado, por ejemplo, el nombre del alimento, el número de unidades, el nombre y la dirección del establecimiento en donde se realiza la clasificación y la fecha de vencimiento. Como se ve, en esta

¹³ Mora, M., Gómez, L., Jalabe, W., Smith, L. y Popkin, B. (2017) ¿Por qué es prioritario un adecuado etiquetado frontal en productos comestibles en Colombia? Bogotá: Universidad Javeriana, Global Food Research Program, Universidad de Carolina del Norte.

reglamentación técnica no se hace ninguna referencia al bienestar animal o a los sistemas de producción.

Como se mencionó anteriormente, la falta de información oportuna, clara, veraz y suficiente sobre los diferentes aspectos que interesan a los consumidores ha resultado en una clara desprotección de sus derechos. Por eso, en los últimos años, se han presentado diferentes iniciativas para simplificar en la mayor medida de lo posible el etiquetado de los productos comestibles, en particular cuando representan algún tipo de riesgo nutricional o ético. En ese sentido, la gran mayoría de las investigaciones señalan que la mejor forma de asegurar información de fácil identificación para los consumidores es el etiquetado frontal y monocromático¹⁴.

4.3 Desarrollo de la protección y el bienestar animal en el ordenamiento jurídico nacional

La protección a los animales ha sido incorporada en el ordenamiento jurídico colombiano de forma progresiva. Desde el punto de vista normativo, la Ley 5 de 1972 —que crea y regula las Juntas Defensoras de Animales— reconoció por primera vez que el Estado debía proteger a los animales de los "actos de crueldad, los maltratos [y] el abandono injustificado". Posteriormente, la Ley 84 de 1989, elevó a Estatuto Nacional la protección de los animales. La ley definió los siguientes objetivos: "a) Prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento de los animales; b) promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia; c) erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con los animales"; además estableció, como principal deber con los animales, que "toda persona está obligada a respetar y abstenerse de causar daño o lesión a cualquier animal"; y consagró sanciones penales y económicas para quienes incumplan dicha obligación.

Aunque en la Constitución de 1991 no se incluyó expresamente un mandato de protección animal, la jurisprudencia constitucional ha afirmado reiteradamente que dicho mandato se deriva, entre otras cosas, de las disposiciones que protegen el medio ambiente, en virtud de las cuales la carta política ha sido llamada una "Constitución Ecológica". En ese sentido, son relevantes, entre otros: los artículos 8 —obligación de proteger las riquezas naturales de la Nación—, 58 —función ecológica de la propiedad—, 79 —derecho a un medio ambiente sano y deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente—, 95.8 —deber de proteger los recursos naturales y velar por la conservación de un ambiente sano—, y 333 —limitación a la libertad económica por motivos ambientales—.

Con base en dicha protección de la naturaleza, el concepto de dignidad humana

¹⁴ Así lo afirman (i) Guarnizo, D. y Narváez, A. (2019) *Etiquetas sin derechos. Etiquetado de productos comestibles: un análisis desde los derechos humanos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia); y (ii) Mora, M., Gómez, L., Jalabe, W., Smith, L. y Popkin, B. (2017) *¿Por qué es prioritario un adecuado etiquetado frontal en productos comestibles en Colombia?* Bogotá: Universidad Javeriana, Global Food Research Program, Universidad de Carolina del Norte.

como fuente de obligaciones morales con los animales y la función social y ecológica de la propiedad, la Corte Constitucional afirmó en la sentencia C-666 de 2010 que "se encuentra un fundamento de rango y fuerza constitucional en el sistema de protección para los animales, que en cuanto fauna están incluidos dentro de dicho concepto [de medio ambiente]". La Corte estableció que la fauna, definida como el "conjunto de animales de un país o región", debe ser protegida constitucionalmente por estar compuesta de "seres sintientes" y señaló que su protección "se aleja de una visión antropocéntrica, que asuma a los demás —a los otros— integrantes del ambiente como elementos a disposición absoluta e ilimitada de los seres humanos". Finalmente, recalcó que "un Estado Social debe buscar, entre otros, el bienestar animal, por ser éste un elemento connatural del principio de solidaridad". Con base en lo anterior, la Corte Constitucional afirmó que deben garantizarse los intereses de los animales en tanto seres sintientes, en particular su interés en no sufrir; y que el legislador debe expedir las normas necesarias para subsanar el déficit normativo de protección animal.

Desde entonces, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado también han reconocido reiteradamente un mandato de protección de los animales. Ese reconocimiento de rango constitucional consolidó una tendencia continuada a ampliar la protección de los animales, lo que a menudo implicó la prohibición de prácticas que vulneraran su bienestar y su integridad física y psicológica. Así, por ejemplo, el decreto 178 de 2012 autorizó y reguló la sustitución de vehículos de tracción animal por vehículos automotores; y la Ley 1638 de 2013 prohibió el uso de animales silvestres en circos, lo que la Corte Constitucional encontró ajustado a la Constitución por proteger a "la fauna del padecimiento, el maltrato y la crueldad".

Posteriormente, la Ley 1753 de 2015 "Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país" ordenó formular una política pública de defensa de "los derechos de los animales y/o la protección animal". Un año más tarde, la Ley 1774 de 2016 reconoció a los animales la calidad de seres sintientes y estableció que: "el responsable o tenedor de ellos asegurará como mínimo:

1. Que no sufran de hambre ni sed prolongadas que lleven a malnutrición;
2. Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor;
3. Que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido;
4. Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés innecesarios;
5. Que puedan expresar su comportamiento natural".

Más recientemente, la Ley 1955 de 2019 "Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad" ordenó formular una Política Nacional de Protección y Bienestar Animales Domésticos y Silvestres. Además, se mencionó que esta política debía establecer "lineamientos en materia de bienestar de animales de granja; animales en situación de calle; animales maltratados; especies silvestres objeto de tráfico ilegal; entre otros". Ese mismo año, la Corte Constitucional, en su sentencia C-045 de 2019, declaró inexecutable las normas

del Decreto 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente) y de la Ley 84 de 1989 que autorizaban y regulaban la llamada "caza deportiva".

En suma, puede decirse que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia ha señalado, desde 2010 y en más de diez sentencias, la existencia de un mandato constitucional de protección a los animales o "seres vivos sintientes", fundamentado en tres pilares: a) el deber constitucional de protección a la naturaleza; b) la dignidad humana como fuente de obligaciones morales con los animales y c) la función social y ecológica de la propiedad como fundamento de la prohibición de tratos crueles a los animales. Así mismo, ha reiterado la necesidad de crear un sistema jurídico de protección a los animales que cumpla una doble función, a saber: a) garantizar la protección de sus intereses autónomos en cuanto seres vivos sintientes, empezando por el más fundamental en no sufrir, y b) subsanar el déficit normativo de protección a los animales que aún persiste en el ordenamiento jurídico colombiano.

4.3. Desprotección de los animales utilizados en la industria alimentaria

Pese a esta tendencia jurisprudencial y normativa a ampliar la protección a los animales, aún no existe en la industria agropecuaria nacional un marco jurídico que proteja a los animales explotados en ella del padecimiento, el maltrato y la crueldad. Además de lo señalado en el objeto del proyecto sobre las características de las normas que regulan la materia, cuyos planteamientos sobre el bienestar animal son imprecisos, vagos, limitados y de cortísimo alcance, esta desprotección se agrava en la Ley 1774 de 2016 que, en principio, debería protegerlos. Según ella: "Quedan exceptuadas de las penas previstas en esta ley¹⁵ las prácticas, en el marco de las normas vigentes, de buen manejo de los animales que tengan como objetivo el cuidado, reproducción, cría, adiestramiento, mantenimiento; [y] las de beneficio y procesamiento relacionadas con la producción de alimentos (...)".

En consecuencia, (i) los animales quedan a merced de quienes se lucran con su explotación, (ii) la interpretación del bienestar animal se torna laxa y arbitraria, (iii) las autoridades carecen de criterios legales para determinar cuándo se vulnera el deber constitucional de protección a los animales usados para consumo humano, y (iv) no se cuenta con herramientas para vigilar y sancionar las conductas vulneradoras del bienestar animal.

Por lo tanto, bajo esta óptica, la etiqueta contenida en la presente ley cumple una doble función: (i) suple un déficit normativo en lo que respecta al derecho de los consumidores a elegir lo que consumen con base en información oportuna, clara, veraz y suficiente; y (ii) les otorga a los consumidores la posibilidad de elegir entre huevos que fueron producidos en sistemas que garantizan en mayor medida el bienestar animal y productos que no tuvieron en cuenta este criterio o que

¹⁵ Arts. 339A, 339B del Código Penal; art. 5 de la Ley 1774 de 2016: "Delitos contra la vida y la integridad física y emocional de los animales"

favorecieron bajos estándares de bienestar, de modo que sea el mercado el que incentive a los productores y comercializadores a incorporar los sistemas que mejor garantizan el bienestar animal en los productos que ofrecen.

5. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que este proyecto de ley no tiene ningún impacto fiscal que implique modificación alguna en el marco fiscal de mediano plazo. El etiquetado contenido en la presente ley correría por cuenta de los mismos productores y comercializadores; y las labores de inspección, vigilancia y control mencionadas en el articulado serían asumidas por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) como parte de sus funciones. En tal virtud, las disposiciones contenidas en el proyecto no representan un gasto adicional para la Nación.

6. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAL CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podrían configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el artículo 1 antes mencionado, se encuentran:

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

Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés, serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual y directo en materias relacionadas con emprendimiento en el sector rural, asociaciones de encadenamiento productivos frente aspectos rurales y demás temas expuestos en la iniciativa, sin perjuicio de otras circunstancias que considere cada congresista de acuerdo a su caso.

PROPOSICIÓN

En virtud de lo anterior, solicito a la Secretaría General del Senado dar inicio al trámite legislativo respectivo del presente proyecto de ley: **"POR LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A INFORMACIÓN OPORTUNA, CLARA, VERAZ Y SUFICIENTE SOBRE LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN DE HUEVO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**.

Cordialmente,

 JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA Senador de la República	 ANTONIO SANGUINO PÁEZ Senador de la República
 JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA Senador de la República	 LUIS IVÁN MARULANDA GÓMEZ Senador de la República
 ANGÉLICA LOZANO Senadora de la República	 WILSON ARIAS CASTILLO Senador de la República
 WILMER LEAL PÉREZ Representante a la Cámara	 TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ Senador de la República

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 22 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.051/21 Senado **"POR LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A INFORMACIÓN OPORTUNA, CLARA, VERAZ Y SUFICIENTE SOBRE LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN DE HUEVO 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 JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA, ANTONIO SANGUINO PÁEZ, JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA, LUIS IVÁN MARULANDA GÓMEZ, ANGÉLICA LOZANO CORREA, WILSON ARIAS CASTILLO, TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ; y los Honorables Representantes WILMER LEAL PÉREZ, NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY, JAIRO CRISTO CORREA, ALEJANDRO CARLOS CHACÓN. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2021

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

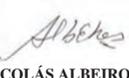
CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

 NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY A. Representante a la Cámara	 JAIRO H. CRISTO CORREA REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 ALEJANDRO CARLOS CHACÓN C. Representante a la Cámara	

CONTENIDO

Gaceta número 900 - viernes 30 de julio de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 48 de 2021 Senado, por la cual se crea el sistema especial para la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas, se reestructura la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 49 de 2021 Senado, por medio de la cual se integra una política para el emprendimiento de los jóvenes y se dictan otras disposiciones.	12
Proyecto de ley número 50 de 2021 Senado, por medio de la cual se adicionan los artículos 103A, 168A, 429A y se modifican los artículos 38G y 68A de la Ley 599 de 2000 - Código Penal Colombiano.	16
Proyecto de ley número 51 de 2021 Senado, por la cual se adoptan medidas para garantizar el acceso a información oportuna, clara, veraz y suficiente sobre los sistemas de producción de huevo y se dictan otras disposiciones.	20