



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 555

Bogotá, D. C., viernes, 26 de julio de 2013

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 027 DE 2013 CÁMARA

*por el cual se establece el derecho fundamental
a una alimentación adecuada.*

Bogotá, D. C., marzo 19 de 2013

Doctor

AUGUSTO POSADA

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

La ciudad

Respetado doctor:

A través de la presente, hacemos entrega y radicamos el proyecto de acto legislativo *por el cual se establece el derecho fundamental a una alimentación adecuada* para su respectivo trámite legislativo.

La ponencia se radica en original y tres copias, y en medio magnético para su respectiva publicación.

De los honorables congresistas

Alba Luz Pinilla
Representante a la Cámara

Augusto Posada
Representante a la Cámara

Jorge Enrique Robledo
Senador de la República

Luis Antonio Serrano M.
Representante a la Cámara

Jorge Gómez Vilamizar
Representante a la Cámara

Alfonso Prada
Representante a la Cámara

Iván Cepeda Castro
Representante a la Cámara

Wilson Neber Arias
Representante a la Cámara

Angela Maria Robledo
Representante a la Cámara

Gloria Inés Ramírez
Senadora de la República

Hernando Hernández
Representante a la Cámara

Mauricio Ospina
Senador de la República

Germán Navas Talero
Representante a la Cámara

Alexander López
Senador de la República

Guillermo Rivera
Representante a la Cámara

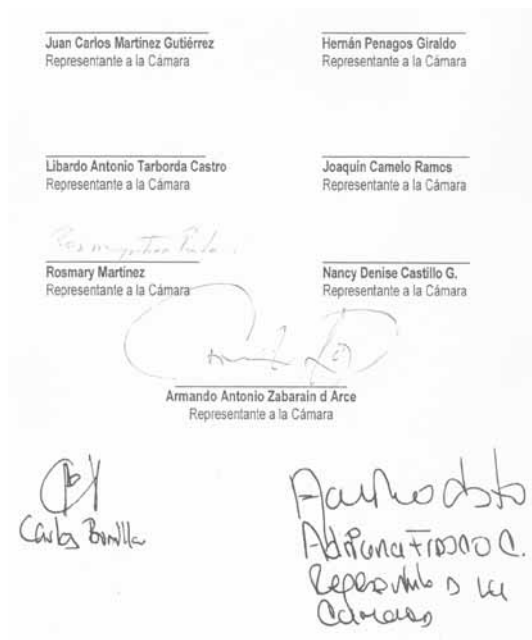
Parmenio Cuéllar
Senador de la República

Liliana Benavides
Representante a la Cámara

Gloria Estela Díaz
Representante a la Cámara

Rafael Romero
Representante a la Cámara

Jhon Jairo Cardenas M.
Representante a la Cámara



**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 027 DE 2013 CÁMARA**

por el cual se establece el derecho fundamental a una alimentación adecuada.

Artículo 1°. El artículo 65 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 65. *Toda persona gozará del derecho fundamental a una alimentación adecuada. El Estado garantizará la disponibilidad, acceso, calidad y aceptabilidad cultural de los alimentos a lo largo del ciclo vital, como elemento constitutivo de la dignidad humana. 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, dará especial atención, apoyo y estímulo a quienes se dediquen a la producción y distribución de alimentos.

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

Artículo 2°. El presente acto legislativo regirá a partir del 30 de mayo de 2014. El Congreso expedirá antes de dicha fecha la ley estatutaria que garantice la materialización del derecho fundamental a una Alimentación adecuada.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes

El 20 de julio de 2011 se radicó en la Secretaría del Senado de la República el Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2011, *por el cual se establece el derecho fundamental a no padecer hambre*, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 10 de 2011 Senado, como consta en el Acta MD-07 de la Presidencia de la Comisión Primera. El 19 de octubre de 2011, el Senador

Parmenio Cuéllar, en ese momento ponente único, presentó ponencia para primer debate, siendo aprobado en la Comisión. Más adelante, el 9 de noviembre del mismo año, la Plenaria del Senado de la República aprobó el mencionado Acto Legislativo. El 6 de diciembre de 2011, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes aprobó el Acto Legislativo en mención, con ponencia del honorable Representante Carlos Germán Navas Talero. El 16 de diciembre de 2011, la Plenaria de la Cámara de Representantes aprueba el Acto Legislativo, con ponencia de los Representantes Carlos Germán Navas Talero y Rosmery Martínez. Y el 25 de abril de 2012, en Comisión Primera del Senado de la República, en primer debate, segunda vuelta, se aprobó el Acto Legislativo en referencia, con ponencia de los suscritos Senadores.

Su publicación, durante el trámite en el honorable Senado se efectuó en la *Gaceta del Congreso* números 519 de 2011, última 585 de 2011, la primera ponencia en la *Gaceta del Congreso* número 705 de 2011, la segunda ponencia en la *Gaceta del Congreso* número 814 de 2011, y el texto aprobado en Plenaria del honorable Senado en la *Gaceta del Congreso* número 898 de 2011. Mientras la publicación del trámite en la honorable Cámara se hizo así: la primera ponencia en la *Gaceta del Congreso* número 908 de 2011, la segunda ponencia en la *Gaceta del Congreso* número 958 de 2011 y el texto aprobado en Plenaria en la honorable Cámara de Representantes en la *Gaceta del Congreso* número 997 de 2011. La ponencia para primer debate, Segunda Vuelta en la *Gaceta del Congreso* número 145 de 2012.

Con la expedición del Decreto de la Presidencia de la República número 445 de 2012 del 1° de marzo de 2012, publicado en el *Diario Oficial* número 48.359, y con la firma de los Ministros de Agricultura, Juan Camilo Restrepo, y de Salud, Beatriz Londoño Soto, se cumple con la publicación del Acto Legislativo aprobado durante la primera vuelta, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 375 de la Constitución Política de Colombia.

El Proyecto de Acto Legislativo “Por el Derecho a no padecer hambre”, surtió entonces dos vueltas en Senado y Cámara completando seis debates, hasta que es retirado por vencimiento de términos. No obstante, lo anterior y las voces contrarias a plasmar el Derecho a una Alimentación adecuada en Colombia quedó abierto en el Congreso de la República un ambiente favorable a hacer efectivo el cumplimiento del Derecho a la Alimentación reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y culturales (DESC) de 1966 –ratificado por Colombia– que obliga a los Estados Parte a tomar medidas necesarias, incluidas las legislativas, para garantizar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales incluido el derecho a la alimentación adecuada, de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación organizado por la FAO en 1996 en la cual

los Estados convinieron la reducción de la desnutrición a más tardar en el año 2015, las Metas del Milenio definidas en el año 2000, en particular la de “Erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre”, las Directrices Voluntarias de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en el 2002 y las Directrices Voluntarias aprobadas por la FAO en el año 2004 de apoyo a la realización progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional.

El nuevo Acto Legislativo “*por el cual se establece el derecho fundamental a una alimentación adecuada*” propuesto recoge tanto los principios señalados en el párrafo anterior como las Ponencias y Propuestas de los diferentes debates a los cuales fue sometido el Proyecto de Acto Legislativo, “*por el cual se establece el derecho a no padecer hambre*”, al igual que recoge parte de la exposición del Secretario General de FIAN Internacional ...“los argumentos jurídicos en pro de la constitucionalización de este Derecho y en respuesta a los argumentos del doctor Esguerra son claros. La inclusión del derecho a la alimentación en la Constitución no es una amenaza al Estado colombiano, y se basa en obligaciones claras en línea con el Derecho Internacional”¹.

2. Consideraciones generales

Determinantes intervenciones y aportes investigativos a lo largo de los debates señalados nos permitieron recoger parcialmente elementos que constituyen argumentación básica en la nueva presentación del Proyecto de Acto legislativo:

– No existe normativa constitucional explícita y vigente que comprenda el Derecho a No Padecer Hambre y a la Alimentación Adecuada como derecho fundamental, esto es, de la órbita de las persona, esencial para vivir; universal –no solo para un grupo, sector, estrato, sexo, ciclo vital–; que genere obligaciones jurídicas de inmediato cumplimiento, esto es, tutelable, y que no esté sujeta a contingencia como sí las políticas públicas, los gobiernos, y los dictámenes de las sentencias.

– Muestra fehaciente de lo anterior son los diecinueve millones novecientos treinta y siete mil cero veintiuno (19’937.021) colombianos-as que según la ENSIN 2010 se encuentran en inseguridad alimentaria, de los cuales 1’397.455 se encontraban en inseguridad alimentaria severa, 5.543.237 en inseguridad alimentaria moderada, y 12’996.329 en inseguridad alimentaria leve.

– No hay materialización de los fines del Estado Social de Derecho mientras no se eleve a rango constitucional el Derecho a no Padecer Hambre y a la Alimentación Adecuada, como una garantía y un mecanismo de protección de la vida de los ciudadanos-as colombianos-as.

– Es errónea, en absoluto, la interpretación restrictiva de la Constitución Política de 1991, cuan-

¹ FIAN INTERNACIONAL. Documento Carta Abierta de FIAN Internacional a los Parlamentarios Colombianos con respecto al proceso de constitucionalización del Derecho a la Alimentación Adecuada.

do se considera que son suficientes los artículos que tocan directamente con la alimentación: Artículo 1-11: Estado-Derechos sociales, artículo 43: Alimentación mujer parto y post, artículo 44: Alimentación niños derecho fundamental, artículo 46: Subsidio adulto mayor en condiciones de indigencia.

– Colombia debe aprender de los países que incorporan este Derecho Fundamental a sus Constituciones Políticas como México (artículos 4° y 27), Bolivia (artículo 16), Ecuador (artículos 3° y 13), y Brasil (artículo 6°). Además de Sudáfrica, El Congo, Finlandia, Haití, Nicaragua, Uganda, Rusia y Ucrania, paradójicamente países con menos riqueza y potencial alimentario que Colombia².

INCORPORACIÓN DEL “DERECHO A LA ALIMENTACIÓN” EN LAS CONSTITUCIONES DE LA REGIÓN	
PAÍS	ARTÍCULO Y TEXTO
México	Artículo 4°. “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.
	Artículo 27. “El desarrollo rural integral y sostenible (...) también tendrá entre sus fines que el Estado garantice al abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”.
Bolivia	Artículo 16. “Toda persona tiene derecho al agua y la alimentación. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población”.
Ecuador	Artículo 3°. “Son deberes primordiales del Estado: Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. Artículo 13. “Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales. El Estado ecuatoriano promoverá soberanía alimentaria”.
Brasil	Artículo 6°. “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção a maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição”.

– Aunque lo fiscal no sea argumento ni siquiera en Derecho, el acto legislativo sugiere una actitud proactiva e intervenciones del Estado sobre el mercado para la formalización e inserción de las personas en el mercado laboral, o su mejoría

² FIAN INTERNACIONAL. 23 de abril de 2012. Documento firmado por el Secretario General. Aportes a los debates al Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2011 Senado, 142 de 2011 Cámara, por el cual se establece el derecho fundamental a la alimentación, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 010 de 2011 Senado, por medio del cual se adiciona el Título II, Capítulo I, artículo 13 y Capítulo II, artículos 45, 46 y 49 de la Constitución Política de Colombia. Bogotá, Heidelberg, Ginebra.

en el ingreso que les permita garantizar su acceso a la alimentación. Además, las intervenciones del Estado pueden abaratar costos, tratar las ineficiencias en la cadena de suministro de alimentos, establecer acuerdos entre productores, operadores logísticos, transformadores, comerciantes, consumidores, instituciones y organizaciones, incluyendo al sector privado. Es más, las razones fiscales se caen por su propio peso porque las inseguridades severa, moderada y leve, por un lado, no tienen el mismo costo a la hora de ser atendidas y, por el otro, estas dos últimas van excluyendo a quienes han logrado su recuperación.

– La relevancia de ratificar lo contemplado en los instrumentos internacionales de derechos humanos en relación con el bloque de constitucionalidad, y el lugar que ocupa dentro de este, el Derecho a No Padecer Hambre y a la Alimentación Adecuada.

Las palabras del honorable Representante Guillermo Abel Rivera Flórez en una de las discusiones pasadas del acto legislativo son emblemáticas: “*Que vamos a volver añicos la Constitución consagrando un nuevo derecho fundamental, yo no creo, lo que logra en cuanto a consagración constitucional un derecho son fundamentalmente dos consecuencias, la primera la obligación para que a partir de él se desencadenen políticas públicas, que no necesariamente tienen que ver con la asistencia del Estado para garantizar la alimentación de la población más vulnerable, esa es una, pero pueden existir otras que vayan en un camino distinto a que sea el propio Estado el que garantice directamente la alimentación. Las políticas no necesariamente tienen que ver con que sea el Estado el proveedor de bienes y servicios, el Estado tiene que ser proveedor de políticas, de facilitar las circunstancias, para que esos derechos fundamentales sean garantizados.*

Y la segunda consecuencia, de la consagración en la Carta Política de un derecho es el amparo, al cual pueden acudir los ciudadanos de ese derecho. No es lo mismo procurar el amparo constitucional que procurar el amparo legal; el amparo constitucional por la propia jerarquía constitucional tiene prioridades, tiene términos de tiempo más cortos, tiene efectos incluso hoy para las acciones de tutela erga omnes, cuando la ratio decidendi es la misma.

Pero además, la honorable Corte Constitucional, en Sentencia T-025 de 2004, MM. PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, ha dicho:

(...)

8.1. Tal como lo ha señalado de manera reiterada esta Corporación, el hecho de que Colombia sea un Estado Social de Derecho “le imprime un sentido, un carácter y unos objetivos específicos a la organización estatal en su conjunto, y que resulta –en consecuencia– vinculante para las autoridades, quienes deberán guiar su actuación hacia el logro de los cometidos particulares propios de tal sistema: la promoción de condiciones de vida

dignas para todas las personas, y la solución de las desigualdades reales que se presentan en la sociedad, con miras a instaurar un orden justo”³. (Cursiva fuera de texto).

“...la libertad e igualdad del ser humano no dejarán de ser utopías abstractas. *‘Es por ello que se acepta que, en muchos casos, la libertad y la igualdad requieren para su realización de medidas, acciones, prestaciones, servicios, que la persona, por sí misma, no puede asegurar. El Estado de derecho evolucionó así, de un estado liberal democrático a uno social, también democrático, animado por el propósito de que los presupuestos materiales de la libertad y la igualdad para todos estén efectivamente asegurados’*”⁴. (Cursiva fuera de texto).

Lo anterior implica que las autoridades están obligadas –por los medios que estimen conducentes– a corregir las visibles desigualdades sociales, a facilitar la inclusión y participación de sectores débiles, marginados y vulnerables de la población en la vida económica y social de la nación, y a estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad... en el mandato del artículo 13 Superior, según el cual el Estado “promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”, y “protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”... y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos” (cursiva fuera de texto).

“...en un Estado Social de Derecho los deberes de las autoridades anteriormente mencionados no se circunscriben a los derechos llamados de segunda generación. Por el contrario, en determinadas circunstancias el goce efectivo del derecho a la vida en condiciones de dignidad y de otras libertades básicas puede depender de acciones positivas de las autoridades para garantizar la dimensión prestacional de tales derechos y libertades. Tales acciones positivas, cuando están dirigidas a responder a las necesidades de muchas personas, pueden desarrollarse progresivamente para garantizar la efectividad de la faceta programática y prestacional de un derecho constitucional, siempre que los mínimos de satisfacción hayan sido asegurados a todos”.

Y de otro lado la Sentencia T-718 de 1999 M. P. D. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO ha dicho:

“(...) 3. El hambre, una forma de tortura que debe ser proscrita de las cárceles. Por otra parte, la Corte considera que, en vista de que el Esta-

do tiene la obligación de brindar a los internos una alimentación suficiente y adecuada, cuando incumple con dicho deber desconoce indiscutiblemente la dignidad humana y viola los derechos a la vida, a la salud y a la integridad personal de los reclusos. Además, a no dudar, el hambre, que supone necesariamente sufrimiento y ostensible daño a la integridad personal –física y mental– de quien la padece, constituye un trato cruel e inhumano, proscrito por nuestro ordenamiento (artículo 12 C. P.), y, por contera, implica, contra la Constitución (artículos 1º, 5º y 29 C. P.), una pena adicional no contemplada en la ley. Al respecto debe resaltarse que el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estipula que los Estados Partes reconocen ‘el derecho de toda persona a un nivel adecuado para sí y su familia, incluso alimentación’, y⁵ en el inciso 2º de ese artículo se reconoce el derecho fundamental de toda persona ‘a estar protegida contra el hambre’”³.

Sobre la responsabilidad del Estado en la materia, ha dicho esta Sala:

“...el Estado responde por los daños que pueda sufrir el recluso en su integridad en el caso de riñas, atentados o motines en el interior de la cárcel. Y, por supuesto, es de su responsabilidad el mantenimiento de las condiciones mínimas de higiene, seguridad y salubridad 10, así como todo lo relativo a la debida alimentación del personal sometido a su vigilancia”. –Se subraya– (Cfr. Sentencia T-535 de 1998, ya citada).

Además, en relación con el deber alimentario, es pertinente recordar que el artículo 68 del Código Penitenciario y Carcelario establece que “los alimentos deben ser de tal calidad y cantidad que aseguren la suficiente y balanceada nutrición de los reclusos”³.

(...)

“Recuérdese que, según lo dispuesto en el artículo 17 del Código Penitenciario y Carcelario, en los presupuestos municipales deberán incluirse las partidas ‘necesarias’ para ‘las raciones de presos’. Es decir, existe una obligación legal, clara y exigible, en cabeza de las autoridades municipales, en el sentido de contemplar partidas mediante las cuales se pueda atender satisfactoriamente a la manutención de los internos. Ello no exige el suministro de comidas suntuarias o excesivamente costosas, pero sí las adecuadas para que cualquier persona, sin detrimento de su dignidad, consuma lo que exige su organismo para sostenerse normalmente, sin hambre ni privaciones inhumanas”.³

3. Justificación de la iniciativa

La FAO establece que la alimentación adecuada “constituye un derecho humano, un derecho de cada persona en cada país. Así lo han reconocido oficialmente la gran mayoría de los Países. Pero existe una gran diferencia entre que un país reconozca oficialmente la alimentación como un

³ Corte Constitucional, Sentencia T-772 de 2003, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴ Sentencia C-1064 de 2001, MM. PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño.

⁵ Sentencia T-718 de 1999, M. P. Doctor JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.

derecho humano y que lo ponga plenamente en práctica”⁶ radica en esto la importancia y urgencia de hacer efectivo el Derecho a través de un Acto de revisión constitucional que eleve a Derecho Fundamental la Alimentación Adecuada.

Hay que advertir que en Colombia se mantiene un alto porcentaje —42.7— de hogares en inseguridad alimentaria, el 57.5% de estos en zonas rurales y el 38.4% en zonas urbanas, lo cual es indicativo de graves problemas alimentarios que afectan a la nación como consecuencia no solamente de los graves conflictos que amenazan y afectan el acceso a los medios productivos, sino a la pobreza y quiebra económica que vulnera a millones de hombres y mujeres en condición de desempleo, de desarraigo económico, de informalidad, víctimas del conflicto armado, desplazados por la violencia que terminan hacinados en las grandes urbes siendo sus derechos vulnerados, especialmente el de una alimentación adecuada.

Consecuente con este panorama, la FAO en el marco de la iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH) impulsa en los Países de la Región la búsqueda de la Institucionalidad de la seguridad alimentaria y nutricional a través de leyes, derecho a la alimentación, estrategias acordes con las problemáticas de cada país. En 2004 adoptó los lineamientos para la promoción del derecho a la alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria, con el fin de estimular las acciones legislativas y constitucionales en cada uno de los Países de América Latina. La FAO precisa a Países como Colombia para que asuma la implementación efectiva del derecho al señalar que **“Uno de los principales objetivos de esta iniciativa es que el derecho a la alimentación esté incluido en las cartas magnas de todos los Países de América Latina y el Caribe. Para eso, es clave en este esfuerzo posicionar el derecho a la alimentación entre los derechos humanos fundamentales. Cada nación debe persuadirse de su obligación de garantizar, respetar y proteger todos los derechos de sus ciudadanos, empezando por el derecho a comer”**⁷.

Tales lineamientos de la FAO parten de la preocupación establecida en el panorama de la seguridad alimentaria y nutricional de 2009, que mostró un decaimiento de los avances logrados en materia alimentaria en los últimos 15 años, siendo Colombia uno de los países que no ha presentado propuestas ni avances en materia de ejecución legislativa y constitucional del Derecho a la Alimentación.

4. Fundamentos de Legislación Internacional sobre Derecho a la Alimentación

La Lucha contra el Hambre y la Desnutrición es un acto obligatorio para los Estados y Gobiernos de América Latina, no como alternativa moral o de momento político, sino como cumplimiento

de la legislación que en cerca de cinco décadas es reiterativa a través de los Organismos Internacionales, así:

4.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, artículo 25:

*“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, salud y el bienestar; y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda a asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”*⁸.

4.2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, artículo 11:

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, **incluso alimentación**, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”⁹.

“2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;”

“b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan”.

4.3 Cumbre Mundial sobre la Alimentación Organizado por la FAO en 1996, Declaración de Roma

En esta Cumbre los Estados convinieron en reducir el número de personas desnutridas a la mitad del nivel de ese momento no más tarde del año 2015. Manifestaron: “Nosotros, los Jefes de Es-

⁶ Para más información al respecto, consultar: FAO. 2006 El Derecho a la Alimentación en la práctica, aplicación a Nivel Nacional. Un Derecho Indispensable.

⁷ FAO. 2010. Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutrición en América Latina y el Caribe.

⁸ Ver más Información en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>. Sección de Servicios de Internet | Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas © 2012.

⁹ Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996. Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (2006). http://www.fao.org/wfs/index_es.htm. FAO, 2006. El Derecho a la Alimentación en la Práctica. Aplicación a nivel Nacional. Viale delle Terme di Caracalla, Roma (Italia).

tados y Gobiernos... reafirmamos el **Derecho de cada uno a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos concordado con el Derecho a una Alimentación adecuada, y el derecho fundamental de cada uno de no padecer hambre**¹⁰. Desde este evento, FAO se implicó activamente en la promoción del Derecho a una Alimentación adecuada.

4.4 Metas del Milenio aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000

“Se establece reducir a la mitad, entre los años 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre”... “Si bien el combate a la extrema pobreza es central en la lucha contra el hambre, no puede esperarse que los esfuerzos destinados a reducir la primera aseguren por sí solos y en un plazo razonable la erradicación de la segunda. El hambre es principalmente consecuencia de las dificultades de acceso a los alimentos y, sobre todo, de la falta de ingresos monetarios para adquirirlos. El progreso hacia el logro del primer objetivo de desarrollo del Milenio será más fácil si, además de la lucha directa contra la pobreza, se hacen esfuerzos por mejorar el estado nutricional de la población.

4.5 Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en el 2002 y las directrices voluntarias aprobadas por la FAO en el año 2004

Se establece en la cumbre mundial sobre alimentación celebrada en el 2002, un Grupo de Trabajo Intergubernamental (GTIG), quienes se encargaron de elaborar en un periodo de dos años, un conjunto de directrices para apoyar los esfuerzos de los Estado miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional¹¹.

*De igual manera, acogemos el **Reto del Hambre Cero** (Zero Hunger Challenge), propuesto por las Naciones Unidas, como una acción unificada para el progreso de los pueblos y la universalidad de la seguridad alimentaria y nutricional de los mismos. El reto establece “Que el 100% de las personas tengan acceso a una alimentación adecuada, durante todo el año; cero retraso en el crecimiento en niños y niñas menores de dos años; que todos los sistemas alimentarios sean sostenibles; aumentar un 100% la productividad y el ingreso de los pequeños productores; cero desperdicio de alimentos y pérdidas post-cosecha”¹¹.*

5. Legislación colombiana en materia alimentaria

Algunos avances se pueden reseñar en la implementación del Derecho a la Alimentación, pero no dejan de ser medidas desarticuladas e inconsistentes que no generan la obligatoriedad y la ejecución del Derecho a lo largo y ancho de la Nación en conectividad con otro Derechos Fundamentales, el objetivo del nuevo Proyecto de Acto Legislativo es

precisamente dotar desde la Carta Política un ordenamiento constitucional que le dé efectividad y ordenamiento obligatorio a través de medidas, estrategias y planes de acción tendientes a garantizar alimentación adecuada a los pobladores del país.

Relacionamos a continuación las medidas tomadas a partir del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 113 del 31 de mayo de 2008, por el cual se creó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN):

Decreto número 2055 del 4 de julio de 2009, el cual estableció formalmente el objeto, conformación, funciones y estructura de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria “CISAN”.

Ley 1355 de 2009, más conocida como Ley de la Obesidad, la cual establece a partir del artículo 15, al 17, creación, conformación y funciones del CISAN.

Decreto número 2055 del 4 de julio de 2009 se dice: Artículo 4°. Secretaría Técnica. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) contará con el apoyo de una Secretaría Técnica, encargada de articular las políticas, iniciativas y acciones técnicas que surjan en la Comisión, entre esta y las entidades que la integran.

Parágrafo 1°. La Secretaría Técnica de la Comisión será ejercida por la Dirección General de Salud Pública o, quien haga sus veces del Ministerio de la Protección Social.

Ley 1355 de 2009, 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.

Aunque se registra la intención por parte del Gobierno Nacional de abordar el tema alimentario, es evidente en los términos del Derecho Internacional que su propósito se queda escasamente en la creación de una Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, sin siquiera abordar para su ejecución Programas y Políticas concretas para satisfacer las necesidades de grupos vulnerables. Aquí es importante señalar que el concepto de Seguridad Alimentaria es diferente al concepto Soberanía Alimentaria, que se centra en las necesidades y derechos de los productores y se diferencian estos dos conceptos del Derecho a una Alimentación Adecuada, que es un concepto legal basado en los principios de los Derechos Humanos.

¹⁰ Ver más información en <http://www.bvsde.paho.org/text-com/nutrición/PDA-FAO.pdf>

¹¹ <http://www.un.org/es/zerohunger/challenge.shtml>

Los Derechos Humanos son interdependientes, visibles e interrelacionados. Esto significa que la violación del Derecho a la alimentación puede menoscabar el goce de otros derechos, como la educación, derecho a la vida, el derecho al trabajo y a la seguridad social.

El Proyecto de Acto Legislativo para precisión de los Legisladores abarca tanto el derecho a una Alimentación Adecuada como el derecho fundamental de cada individuo de no padecer hambre, con lo cual Colombia adopta las declaraciones y mandatos internacionales tomando las medidas requeridas para enfrentar el hambre y la desnutrición en el país.

Ahora bien, estos derechos incluyen la disponibilidad y el acceso sostenible a alimentos o recursos productivos que les permitan a las personas alimentarse a sí mismas de manera adecuada y digna. Esto incluye la definición de políticas públicas para la agricultura, la protección y regulación de la producción agrícola, la restricción de salida de productos de los mercados nacionales generando garantía a los pescadores y ganaderos en manejo y uso de sus recursos, asegurando producción sostenible, ecológica y saludable.

“El derecho a una alimentación adecuada garantizado plenamente comprende por lógica que las personas no padecerán hambre”.

“El asistencialismo alimentario bien puede evitar que un grupo de personas no sufra hambre sin que se generen las condiciones necesarias para que se escapen de la trampa de la pobreza, se restituyan sus bienes y actividades productivas, o puedan garantizar de manera autónoma su derecho a la alimentación adecuada”¹².

Estos criterios sustentan la modificación al título de proyecto de acuerdo que nos permitirá una visión integral que trascienda la recuperación nutricional de algunas personas y garantice la disponibilidad y acceso sostenido a alimentos de calidad, suficientes, oportunos y adecuados en correspondencia con nuestra cultura.

Por lo expuesto anteriormente, solicitamos al honorable Congreso de la República y a las bandadas que lo conforman, el voto favorable para esta iniciativa y se convierta en acto legislativo.

Referencias Bibliográficas

FAO, 2005. *Directrices Voluntarias. En apoyo de la realización progresiva del Derecho a una Alimentación adecuada en el contexto de la Se-*

guridad Alimentaria. Viale delle Terme di Caracalla, Roma (Italia).

FAO, 2006. *El Derecho a la Alimentación en la Práctica. Aplicación a nivel Nacional. Viale delle Terme di Caracalla, Roma (Italia).*


Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996. Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (2006). http://www.fao.org/wfs/in-dex_es.htm.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Preguntas Frecuentes sobre los derechos Económicos, sociales y culturales. Folleto Informativo No. 33. Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Genève 10, Suiza.

FAO, 2010. *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe. Página 1.*

FIAN INTERNACIONAL. 23 de abril de 2012. *Documento firmado por el Secretario General. Aportes a los debates al Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2011 Senado, 142 de 2011 Cámara, por el cual se establece el derecho fundamental a la alimentación, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 010 de 2011 Senado, por medio del cual se adiciona el Título II, Capítulo I, artículo 13 y Capítulo II, artículos 45, 46 y 49 de la Constitución Política de Colombia. Bogotá, Heidelberg, Ginebra.*

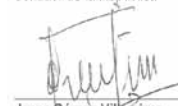
De los honorables congresistas

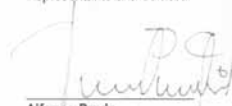

Alba Luz Pinilla
Representante a la Cámara



Augusto Posada
Representante a la Cámara

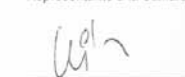

Jorge Enrique Robledo
Senador de la República

Luis Antonio Serrano
Representante a la Cámara


Jorge Gómez Villamizar
Representante a la Cámara



Alfonso Prada
Representante a la Cámara


Iván Cepeda Castro
Representante a la Cámara


Wilson Neber Arias
Representante a la Cámara

Angela María Robledo
Representante a la Cámara

Gloria Inés Ramírez
Senadora de la República


Hernando Hernández
Representante a la Cámara


Mauricio Ospina
Senador de la República

Germán Navas Talero
Representante a la Cámara

Alexander López
Senador de la República

¹² FIAN INTERNACIONAL. 23 de abril de 2012. *Documento firmado por el Secretario General. Aportes a los debates al Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2011 Senado, 142 de 2011 Cámara, por el cual se establece el derecho fundamental a la alimentación, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 010 de 2011 Senado, por medio del cual se adiciona el Título II, Capítulo I, artículo 13 y Capítulo II, artículos 45, 46 y 49 de la Constitución Política de Colombia. Bogotá, Heidelberg, Ginebra.*

Guillermo Rivera
Representante a la Cámara

Parmenio Cuéllar
Senador de la República

Liliana Benavides
Representante a la Cámara

Gloria Estrella Díaz
Representante a la Cámara

Rafael Romero
Representante a la Cámara

Jhon Jairo Cárdenas
Representante a la Cámara

Juan Carlos Martínez Gutiérrez
Representante a la Cámara

Hernán Penagos Giraldo
Representante a la Cámara

Libardo Antonio Tarborda Castro
Representante a la Cámara

Joaquín Camelo Ramos
Representante a la Cámara

Rosmary Martínez
Representante a la Cámara

Nancy Denise Castillo G.
Representante a la Cámara

Armando Antonio Zabarain d Arce
Representante a la Cámara



Hernando Hernández
Representante a la Cámara

Mauricio Ospina
Senador de la República

Germán Navas Talero
Representante a la Cámara

Alexander López
Senador de la República

Guillermo Rivera
Representante a la Cámara

Parmenio Cuéllar
Senador de la República

Liliana Benavides
Representante a la Cámara

Gloria Estrella Díaz
Representante a la Cámara

Rafael Romero
Representante a la Cámara

Jhon Jairo Cárdenas
Representante a la Cámara

Juan Carlos Martínez Gutiérrez
Representante a la Cámara

Hernán Penagos Giraldo
Representante a la Cámara

Libardo Antonio Tarborda Castro
Representante a la Cámara

Joaquín Camelo Ramos
Representante a la Cámara

Rosmary Martínez
Representante a la Cámara

Nancy Denise Castillo G.
Representante a la Cámara

Proposición

De conformidad con las consideraciones anteriores, solicitamos dese primer debate al proyecto de acto legislativo, *por el cual se establece el derecho fundamental a una alimentación adecuada.*

De los honorables congresistas

Alba Luz Pinilla
Representante a la Cámara

Augusto Posada
Representante a la Cámara

Jorge Enrique Robledo
Senador de la República

Luis A. Serrano
Representante a la Cámara

Jorge Gómez-Villamizar
Representante a la Cámara

Alfonso Prada
Representante a la Cámara

Iván Cepeda Castro
Representante a la Cámara

Wilson Neber Arias
Representante a la Cámara

Angela María Robledo
Representante a la Cámara

Gloria Inés Ramírez
Senadora de la República

Armando Antonio Zabarain d Arce
Representante a la Cámara

Armando Antonio Zabarain d Arce
Representante a la Cámara

Armando Antonio Zabarain d Arce
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de julio del año 2013 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 027 con su correspondiente exposición de motivos. Por los honorables Representantes Alba Luz Pinilla, Augusto Posada y otros honorables Representantes y honorables Senadores.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 025 DE 2013 CÁMARA

por la cual se modifica la Ley 130 de 1994, en materia de financiación de las campañas de los candidatos a las Juntas Administradoras Locales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el inciso d) del artículo 13 de la Ley 130 de 1994, el cual quedará así:

d) La financiación de las campañas de elección para las Juntas Administradoras Locales se sujetará a las mismas reglas establecidas para los alcaldes y concejales.

No tendrá derecho a la reposición de los gastos cuando su lista hubiere obtenido menos de la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo.

En el caso de las Alcaldías y Gobernaciones, no tendrá derecho a reposición de gastos el candidato que hubiere obtenido menos del 5% de los votos válidos en la elección.

La reposición de gastos de campañas solo podrá hacerse a través de los partidos, movimientos u organizaciones adscritas, y a los grupos o movimientos sociales, según el caso, excepto cuando se trate de candidatos independientes o respaldados por movimientos sin personería jurídica, en cuyo evento la partida correspondiente le será entregada al candidato o a la persona, natural o jurídica que él designe.

Los partidos y movimientos políticos distribuirán los aportes estatales entre los candidatos inscritos y el partido o movimiento, de conformidad con lo establecido en sus estatutos.

Los partidos y movimientos que concurren a las elecciones formando coaliciones determinarán previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña. De lo contrario, perderán el derecho a la reposición estatal de gastos.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Nicolás Daniel Guerrero Montaña, Representante a la Cámara, departamento de Sucre, Partido Social de Unidad Nacional;

José David Name Cardozo, Senador de la República, Partido de la U.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El desarrollo de los territorios se encuentra estrechamente relacionado con las distintas formas de participación de los ciudadanos en la formulación, ejecución y desarrollo de las políticas públicas, que deben incorporar soluciones que permitan mejoramientos en los niveles de calidad de vida de todas las personas, de manera inclusiva, sin que exista ningún tipo o forma de distingo.

Nuestro ordenamiento jurídico y ordenamiento territorial privilegia como entidad fundamental al municipio, estableciéndolo como ente articulador

del desarrollo y enfatizándolo en el artículo 311 del estatuto superior como la "...entidad fundamental de la división político administrativa del Estado. Es pues el municipio, la entidad fundamental a partir de la que se erige y construye nuestro ordenamiento jurídico.

Sin embargo, existen en los municipios unas entidades que cobran una gran importancia en el desarrollo de los territorios y que se convierten en una célula primaria de la participación en la democracia de los pueblos, las Juntas Administradoras Locales, quienes representan a los ciudadanos en una escala más reducida que el municipio (localidades, comunas y corregimientos).

Las Juntas Administradoras Locales son corporaciones públicas de elección popular, llamadas a impulsar, entre otras, la participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos, el mejoramiento de la prestación de los servicios que prestan los municipios, e impulsan distintas alternativas de inversión por parte del Estado, pues su focalización en secciones del territorio municipal, les permite a los ediles y comuneros, un contacto directo con los habitantes de la localidad, comuna o corregimiento, permitiendo con ello un conocimiento directo de las necesidades y problemáticas que se presentan.

La importancia de las Juntas de Administradoras Locales y el papel tan importante que juegan en los territorios de su jurisdicción, son reconocidos por la Constitución Política, pues tienen asignado rango constitucional y les define su papel y funciones en el nivel territorial, al establecer en el artículo 318 que "*Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.*

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular; integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:

1. *Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.*

2. *Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.*

3. *Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.*

4. *Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.*

5. *Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asam-*

bleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine... ”.

Dada la importancia de la normativa se han realizado varios desarrollos de la misma y que se encuentran contenidos en La Ley 134 de 1994 que desarrolla los mecanismos de participación y la Ley 136 de 1994, que establecen y regulan la forma de organización y funcionamiento de los municipios, que incluye un capítulo específico sobre comunas y corregimientos (entre los artículos 117 al 140), en el que se establece el número de integrantes de las Juntas Administradoras Locales, sus funciones principales, forma de elección, régimen de inhabilidades e incompatibilidades y organización, entre otros asuntos.

Igualmente la Ley 136 de 1994 dispone, particularmente, en el inciso segundo del artículo 119 que “...los miembros de las Juntas Administradoras Locales cumplirán sus funciones ad honórem”, asunto que en criterio de la Honorable Corte Constitucional se ajusta al contenido de la carta política al “...concluir entonces que no existe ninguna violación del artículo 13 de la Constitución Nacional al establecer que los ediles de las Juntas Administradoras Locales distintas a las de Santafé de Bogotá Distrito Capital desempeñen sus cargos sin ninguna remuneración, como lo dispone el artículo 119, inciso 2°, de la Ley 136 de 1994, “por las cuales se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”, como tampoco resulta quebrantado el artículo 1° de la Carta Política, pues la norma acusada no irroga ninguna lesión o irrespeto a la dignidad humana ni al trabajo; ni, tampoco el artículo 2° de la Constitución que ordena garantizar la efectividad de los principios consagrados en la Carta Política; ni, mucho menos el artículo 4° de la misma, que consagra la primacía de sus normas sobre todas las demás...” (Sentencia Corte Constitucional C-715 de 1998).

Si bien es cierto que el marco jurídico no establece remuneración alguna para los miembros de las Juntas Administradoras Locales, salvo algunas excepciones, por el cumplimiento de sus funciones, también lo es que el legislador puede establecer algún tipo de compensación para que los ciudadanos puedan pensar en una postulación a formar parte del cuerpo colegiado y que tal vocación e interés de servicio a la comunidad le implican gastos para dar a conocer sus propuestas y se encuentran excluidos de la financiación de las campañas que regula la Ley 130 de 1994.

Los miembros de las Juntas Administradoras Locales prestan un invaluable servicio a la comunidad, articulan y propenden, desde el interior de los grupos sociales, el desarrollo de los territorios; funciones de gran importancia en un Estado democrático y participativo como el nuestro. De allí la perentoria necesidad de apoyar a ese grupo de líderes con la financiación de las campañas, auspiciando una igualdad de condiciones en el desarrollo de las justas electorales, ya que son los únicos

miembros de Corporaciones Públicas que no cuentan con esa contribución por parte del Estado, a pesar de las obligaciones con costo económico que genera su aspiración: inscribir libros, rendición de cuentas, entre otras.

Se estima que desde el punto de vista financiero, acorde con el comportamiento electoral de las elecciones de 2011 para estas Corporaciones Públicas, se tienen unos resultados estimados que se pueden resumir de la siguiente forma:

En Colombia, en el año 2011 se presentaron un total de 4.627 candidatos a ediles, de los cuales quedaron elegidos 3.825 en todo el país por medio de un total de 6.414.000 votos válidos. De la cantidad anteriormente mencionada 4.683.707 votos fueron para los 3.825 ediles elegidos, siendo esta última cifra la que sirve como base para la reposición de votos. (*Datos tomados de la página www.registraduria.gov.co, consultados el 26 de febrero de 2013*).

De acuerdo con lo propuesto en este proyecto de ley, los Ediles y Comuneros recibirían el mismo valor por reposición de votos establecido para los Concejales, que fue fijado por el Concejo Nacional Electoral, con la Resolución número 0067 de 2012, para las elecciones de 2012, en mil seiscientos ochenta y cinco pesos (\$1.685.00) moneda legal colombiana. Es decir, que el Estado deberá girar a los partidos políticos por este concepto o la suma que resulte, de acuerdo con lo fijado por el Concejo Nacional Electoral para las próximas elecciones la suma de \$8.547.765.275.00, con lo cual se reconocerán los esfuerzos de orden económico que realizan los ediles y comuneros en sus aspiraciones de servir a la comunidad por su gestión en las Juntas Administradoras Locales (JAL).

Nicolás Daniel Guerrero Montaña, Representante a la Cámara, departamento de Sucre, Partido Social de Unidad Nacional;

José David Name Cardozo, Senador de la República, Partido de la U.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de julio del año 2013 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 025 con su correspondiente exposición de motivos. Por el honorable Representante *Nicolás Guerrero Montaña* y honorable Senador *José David Name*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona un numeral nuevo, que será el 7 al artículo 34 de la Ley 906 del 2004 (Código de Procedimiento Penal).

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un numeral nuevo al artículo 34 de la Ley 906 de 2004, que será el siguiente:

7. en primera instancia conocerá de las actuaciones que se sigan contra los alcaldes distritales y municipales, por los delitos cometidos en ejercicio de sus funciones o por razón de ellas y por los delitos contra la Administración Pública.

Artículo 2°. La presente Ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por:

Hugo Velásquez Jaramillo, Jorge Eliécer Gómez Villamizar, Representantes a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Representantes, el proyecto de ley que presento a consideración del honorable Congreso de la República busca crear un fuero legal para el juzgamiento de los alcaldes distritales y municipales, asignándole a los Tribunales Superiores del Distrito, y sus correspondientes salas penales el conocimiento y juzgamiento de las conductas típicas en que puedan incurrir los mandatarios locales durante el ejercicio del cargo.

La democracia local, y su fortalecimiento, es uno de los temas más discutidos en la actualidad teniendo en cuenta que es el nivel municipal la relación primaria entre los ciudadanos y sus gobernantes. Es el espacio en el cual está llamada la democracia participativa a ser fortalecida. Ello implica un nivel de jerarquía y de respeto por la calidad de quienes no solamente son elegidos por el voto popular, sino que igualmente se erigen en la cabeza del ejecutivo local, que debe conllevar consideraciones de especial respeto a su jerarquía y a su dignidad como gobernantes.

El gobierno en general, y la administración pública son cada vez más complejas desde el punto de vista normativo. El gobernante debe atender y responder por las competencias que le son propias y también por la de quienes actúan bajo su delegación. Temas como las leyes atinentes a la sostenibilidad fiscal, los gastos de inversión y de funcionamiento según los niveles de categoría municipal (Ley 617 de 2000); las competencias en diferentes áreas (Ley 715 de 2001), Ley de regalías (Ley 1530 de 2012), las normas de contratación y muchas otras que requieren especial conocimiento y profunda profesionalización, colocan hoy a los mandatarios locales en especiales circunstancias de riesgos por gestiones equivocadas, la mayoría de ellas de buena fe. Estas conductas en la actualidad vienen siendo de conocimiento de fiscales locales y de jueces de menor jerarquía, y que precisamente por su nivel elemental dentro las escalas judiciales del país, están a cargo de profesionales de mínima experiencia, que los hace poco conocedores del tema por carecer de la formación en temas relativos a la Administración Pública.

Fruto de esa impericia judicial es el sinnúmero de procesos iniciados por fiscales locales y por jueces que careciendo de conocimientos en materia fiscal y administrativa terminan sometiendo a

los funcionarios públicos al desgaste de procesos penales, y en no pocas ocasiones a medidas de aseguramiento temerarias que afectan la gobernabilidad local, sin desconocer el hecho evidente de que estos funcionarios son fácilmente influenciados por intereses políticos contrarios a los alcaldes.

Según estadísticas oficiales menos del 3% de los procesos penales adelantados contra los alcaldes terminan en sentencias condenatorias, lo que significa que la mayor parte de los administradores locales son víctimas de una justicia de bajos conocimientos, instrumentalizada a veces con fines políticos, igualmente desconociendo el principio universal de la presunción de inocencia, y la consecuencia fatal para los municipios de la interinidad, la ingobernabilidad, y desde luego las posibles acciones administrativas contra el Estado buscando la reparación por decisiones judiciales fruto del desconocimiento de las normas administrativas.

El presente proyecto de ley busca crear un fuero legal especial para los alcaldes de distritos y municipios a fin de que las eventuales conductas penales sean investigadas y juzgadas por funcionarios judiciales de mayor jerarquía como son los fiscales delegados ante los tribunales, que por trayectoria y experiencia adquieren mayores conocimientos en leyes complejas como las que hoy rigen la administración pública, que es de competencia extremadamente reglada; igualmente el conocimiento de las conductas al entregarse en primera instancia a los tribunales superiores coloca a los alcaldes en manos de jueces colegiados en donde el análisis no solo estará informado de mayores conocimientos, sino que también dará lugar a debates procesales más profundos y justos que los de un juez unipersonal.

Es un principio igualmente de equidad puesto que los gobernadores tienen fuero constitucional y por consiguiente mayores garantías por estar sometidos a jueces más capaces como son los integrantes de la Corte Suprema de Justicia.

Establecer el fuero legal para los alcaldes conlleva mayor seguridad para que estos puedan desarrollar sus funciones sin la prevención de que cualquier funcionario local de nivel inferior pueda afectar su derecho a la presunción de inocencia, y de paso dará a los ciudadanos la tranquilidad de una gobernabilidad estable y permanente, pues como ya anotamos cerca del 97% de los mandatarios locales sometidos a procesos penales terminan siendo absueltos porque su conducta nunca fue antijurídica, pero en contraste el municipio termina afectado en su estabilidad política.

Todo lo anterior nos lleva a la convicción de que los alcaldes merecen ser juzgados en primera instancia por los tribunales superiores en donde se encuentra una mayor garantía de conocimiento y por lo tanto mayor seguridad política para los ciudadanos que eligen a sus alcaldes.

Por consiguiente solicitamos de los honorables Representantes el respaldo al presente proyecto de ley.

Hugo Velásquez Jaramillo, Jorge Eliécer Gómez Villamizar, Representantes a la Cámara.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de julio del año 2013 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 028 con su correspondiente exposición de motivos. Por los honorables Representantes *Hugo Velásquez Jaramillo y Jorge Gómez Villamizar*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 029 DE 2013
CÁMARA

por la cual se establece la constitución de una póliza, para garantizar la calidad y estabilidad de la vivienda nueva.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Constitución de póliza.* Todo enajenador de vivienda nueva estará obligado a constituir una póliza que garantice la calidad y estabilidad de la vivienda nueva. El notario público ante quien se efectúe la venta exigirá la protocolización de una copia de la póliza en la escritura correspondiente.

Artículo 2°. *Definición de vivienda nueva.* Se considera vivienda nueva toda construcción respecto de la cual se efectúe por primera vez su enajenación y cuyo diseño se encuentre concebido para la morada o habitación residencial.

Artículo 3°. *Finalidad de la póliza.* La póliza establecida en la presente ley tiene como finalidad indemnizar la reparación de los daños que sufra el inmueble asegurado como consecuencia de la ausencia de calidad o estabilidad.

Parágrafo 1°. Cuando se trata de conjuntos multifamiliares de vivienda respecto de los cuales exista un mismo vendedor, la respectiva póliza se emitirá bajo la modalidad de colectiva.

Parágrafo 2°. Cuando se trate de enajenación de una vivienda nueva sometida al régimen de propiedad horizontal, la póliza de garantía de calidad y estabilidad, también debe cubrir los bienes comunes, toda vez que permiten o facilitan la existencia, estabilidad, funcionamiento, conservación, seguridad, uso, goce o explotación de los bienes de dominio particular objeto de enajenación y cumplimiento de la póliza.

Artículo 4°. *Régimen general.* La póliza establecida en la presente ley se regirá por las normas que regulan el contrato de seguro en el Código de Comercio.

Artículo 5°. *Responsabilidad de los notarios.* Los notarios públicos ante quienes se otorguen las escrituras públicas de venta de vivienda nueva que no exijan la protocolización de la copia de la póliza de seguro de que trata esta ley, estarán sujetos a las sanciones que contemplan las disposiciones legales vigentes.

Artículo 6°. *Reglamentación.* El Gobierno Nacional en un término no superior a (6) seis meses, a partir de la promulgación de esta ley reglamentará lo pertinente a las disposiciones establecidas.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación.

Firman,

Claudia Wilches Sarmiento, Senadora de la República; *Marta Cecilia Ramírez Orrego*, Representante a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Legislación en Colombia presenta un vacío normativo que afecta principalmente a los ciudadanos que adquieren vivienda nueva en el país, debido a la no existencia de mecanismos reales y oportunos que protejan el patrimonio de los colombianos a la hora de presentarse fallas relacionadas con la calidad y estabilidad de los inmuebles adquiridos.

En la actualidad las viviendas de interés social deben tener la obligatoriedad de constituir pólizas para garantizar la calidad y estabilidad de la vivienda que adquieren los compradores hecho que no es equiparable con las viviendas no VIS. Es por esta razón que esta iniciativa busca subsanar dicho vacío jurídico y por vía legislativa generar los mecanismos necesarios para proteger el patrimonio de los colombianos, generar incentivos que garanticen calidad en la vivienda nueva y dar cumplimiento al mandato constitucional consagrado en el artículo 51 de la norma superior.

“Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

1. Objeto del proyecto

Este proyecto de ley tiene por objeto, crear una póliza de cumplimiento para garantizar la calidad y estabilidad de la vivienda nueva, e indemnizar la reparación de los daños que sufra el inmueble asegurado, como consecuencia de la ausencia de calidad o estabilidad.

2. Antecedentes legislativos de la iniciativa

1. LEY 9ª DE 1989. Estableció la obligación de constituir la póliza de estabilidad y calidad de la vivienda nueva en el artículo 64 de la Ley 9ª de 1989 así:

Artículo 64. Todo vendedor de vivienda nueva estará obligado a constituir una póliza para

garantizar la estabilidad y la buena calidad de la vivienda. El notario público ante quien se efectúe la venta exigirá la protocolización de una copia de la póliza en la escritura correspondiente.

2. LEY 3ª de 1991, en el artículo 40, reemplazó lo contenido en la Ley 9ª y dejó por fuera todo el texto, derogando la obligación de constituir la garantía de la póliza.

3. La Corte Constitucional mediante Sentencia 444 de 2009, declara la **constitucionalidad condicionada del artículo 40** de la Ley 3ª de 1991, y en su argumentación expresa:

“2.5.10.2 es inconstitucional porque, al derogar la obligación de constituir la póliza tantas veces mencionada, produjo un vacío legislativo que significa una medida regresiva en materia de protección del derecho a la vivienda digna de interés social. Así las cosas, la disposición acusada ha sido hallada inconstitucional no por lo que su tenor literal ahora expresa, asunto sobre el cual nada dice la demanda ni la Corte ha hecho consideración alguna en esta Sentencia, sino porque no contiene un mandato que sí estaba recogido en la norma anterior, esto el artículo 64 de la Ley 9ª de 1989, subrogado por ella. Además, la Corte ha encontrado que el legislador tenía la obligación de mantener la exigencia de la póliza, pues se trataba de una medida que ampliaba el espectro de protección de un derecho económico y social, por lo cual el principio de progresividad y la subsiguiente garantía de no regresividad de esta clase de derechos le impedía derogar dicha póliza, a menos que demostrara que se trataba de una medida imperiosa desde la perspectiva constitucional, cosa que no hizo. Así las cosas, concluye la Sala que está en presencia de una omisión legislativa relativa, pues la disposición demandada no contiene un elemento normativo que el legislador debía mantener en el ordenamiento. (Resaltado fuera de texto).”

Si bien las anteriores consideraciones conducirían a la declaratoria de inexequibilidad de la disposición acusada, lo cierto es que, como se acaba de decir, de un lado la inconstitucionalidad detectada no se debe a lo que dicha disposición ahora prescribe, sino a que con ella se produjo la subrogación de una norma, lo que originó un vacío legislativo que al legislador le estaba prohibido generar. De otro lado, el retiro del ordenamiento de la norma acusada llevaría a una situación de inconstitucionalidad más gravosa, por lo que se hace necesario acudir a una modalidad de sentencia integradora. En efecto, se generaría una desprotección frente a las condiciones mínimas de vivienda adecuada para sujetos de especial protección (de interés social) que hace necesario preservar la norma en el ordenamiento jurídico pero condicionada a que se mantenga la obligación de los vendedores de vivienda de interés social de otorgar una póliza o garantía de calidad y estabilidad de los inmuebles que enajenan. Ello

bajo el principio de interpretación conforme a la Constitución. (Resaltado fuera de texto).

Visto lo anterior, la Sala considera que debe declarar la constitucionalidad de la norma acusada, en el entendido de que continúa vigente la obligación de los vendedores de vivienda de interés social de otorgar una garantía de calidad y estabilidad de los inmuebles que enajenan. A esta conclusión llega después de exponer que de la Constitución Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano se deriva directamente la obligación de no retroceso en materia de protección del derecho a la vivienda digna de interés social.

Ahora bien, aunque el antiguo artículo 64 de la Ley 9ª de 1989 prescribía la obligación de otorgar la póliza de estabilidad y calidad de todo tipo de vivienda nueva, en cuanto la nueva Ley 3ª de 1991, a la cual pertenece la norma aquí acusada, tiene por objeto regular únicamente la vivienda de interés social, y en este ámbito es donde adquiere especial relevancia jurídica el principio de progresividad y la garantía subsiguiente de no regresividad de los derechos económicos y sociales, la Corte limitará el condicionamiento a la constitucionalidad del artículo acusado, en el sentido de que la obligación de otorgar la póliza se restringe a la vivienda de interés social.

3. Marco legal y jurisprudencial

La vivienda es reconocida como derecho humano por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el párrafo I del artículo 11, el cual expresa: En este instrumento los Estados Parte *“reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso, alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho. reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.*

Siguiendo lo anterior, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en su Observación General número 4, indicó los elementos que hacen que una vivienda pueda considerarse como adecuada en los términos del PIDESC y son:

Seguridad de tenencia; bienes y servicios (entre los cuales se encuentra el agua, considerada un requisito esencial para un pleno derecho a la vivienda); accesibilidad económica, habitabilidad, accesibilidad física, ubicación, tradiciones culturales, libertad frente a posibles desalojos, información, capacitación, participación y libertad de expresión, realojamiento, ambiente saludable, **seguridad y privacidad.**

La Corte Constitucional en Sentencia C-444 de 2009 las concreta así:

a) *El contenido del derecho a la vivienda digna abarca las condiciones de habitabilidad de la vivienda, que consisten en que ella pueda “ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes”.* (Negrillas fuera del original);

b) *En relación con la habitabilidad de la vivienda digna, los Estados miembros del PIDESC tienen la obligación de adoptar “medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, de conformidad con lo que al respecto indica el artículo 11 de dicho Pacto;*

c) *La garantía de asequibilidad de la vivienda digna exige que se conceda “a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos”.*

Este derecho humano igualmente ha sido discutido dentro de las Metas de Desarrollo del Milenio en la meta 7-objetivo 11 propone la mejora significativa en las vidas de cien millones de habitantes de asentamientos irregulares para el año 2020. Meta que viene siendo monitoreada a través de UN-HÁBITAT, organismo de la ONU que ha sido comisionado en los temas de vivienda y asentamientos.

La sociedad demanda cada vez más la calidad de las construcciones nuevas y ello incide tanto en la seguridad estructural y la protección contra incendios como en otros aspectos vinculados al bienestar de las personas, se requiere establecer un marco general en el que pueda fomentarse la calidad de las construcciones nuevas y de fijar las garantías suficientes a los usuarios frente a los posibles daños en defensa de los compradores y usuarios.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta iniciativa legislativa trae en su articulado el contenido de la norma derogada, en el entendido de la importancia de generar una póliza de calidad y seguridad que proteja a las familias colombianas para que gocen de una vivienda digna, todos los ciudadanos que adquieran una vivienda nueva, con algunos contenidos expresados en el decreto reglamentario Decreto número 3042 de 1989 el cual según la jurisprudencia citada sufrió el fenómeno de decaimiento del acto administrativo por cuanto al ser derogado el artículo 64 de la Ley 9ª de 1989 igual surte sigue el decreto o acto administrativo que la reglamentaba.

El presente proyecto de Ley venía surtiendo el trámite legislativo correspondiente durante la legislatura pasada, pero por razones de trámite se hundió en la plenaria del Senado y hoy se presenta bajo los mismos postulados, por esta razón a conti-

nuación se adjuntan los conceptos emitidos al respecto por entidades públicas y privadas.

4. Conceptos emitidos sobre el proyecto

Teniendo en cuenta las consideraciones presentadas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y de Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), Fasecolda, Superintendencia Financiera de Colombia, y la Cámara Colombiana de la Construcción, las cuales exponemos a continuación, se realizaron las siguientes modificaciones:

• Comentario del Ministerio de Ambiente, Vivienda y de Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio).

Manifiesta que el Proyecto de ley número 09 de 2011 Senado, se encuentra conveniente y ajustado a lo establecido por la Corte en C-444 de 2009. Sin embargo, hacen recomendaciones al proyecto las cuales se tuvieron en cuenta para la realización del texto propuesto en esta ponencia.

• Fasecolda - Federación de Aseguradores Colombianos.

Se les preguntó si en estos momentos existe en el mercado asegurador una póliza de cumplimiento que cubra la calidad y estabilidad de la vivienda nueva, obteniéndose como respuesta que en la actualidad, dentro del ramo de cumplimiento existen productos que amparan el pago de los perjuicios derivados del incumplimiento contractual tanto, de los negocios jurídicos celebrados entre particulares, como aquellos que se suscriben con el Estado. Dichos seguros cuentan con una cobertura de estabilidad y calidad de obra. Sin embargo, es importante tener en cuenta que cuando la Ley 9ª de 1989 estableció la obligatoriedad de constituir una póliza para garantizar la calidad y estabilidad de la vivienda, esta se operó bajo un ramo independiente al de cumplimiento, denominado SECAL.

Al preguntarles cuál es el costo estimado de la misma, manifestaron que cada entidad aseguradora establece sus tarifas previa elaboración de la nota técnica del respectivo seguro, toda vez que por razones legales y estatutarias no interviene en los asuntos comerciales de las entidades agremiadas.

• Superintendencia Financiera de Colombia

Se les preguntó si existe alguna norma que exonerar al sector asegurador público o privado para la oferta y expedición de pólizas de cumplimiento para garantizar la calidad y estabilidad de la obra establecida para las Viviendas de Interés Social (VIS) mediante jurisprudencia en la Sentencia de la Corte Constitucional C-444 de 2009, a lo que responden que la obligación de constituir las pólizas de calidad y estabilidad de la Vivienda de Interés Social (VIS), se radicó en cabeza de los vendedores y por consiguiente las aseguradoras en ejercicio de la libertad contractual que les asiste pueden o no expedir dichas pólizas.

• **Cámara Colombiana de la Construcción**

Considera que esta iniciativa legislativa resulta desfavorable para el desarrollo competitivo de la industria de la construcción por considerar que elevarían los costos de la vivienda, así mismo manifiestan que es poco probable conseguir esta póliza en el mercado, además manifiesta que en el ordenamiento jurídico, ya se encuentran establecidos suficientes mecanismos que le otorgan al consumidor una protección adecuada en tanto adquieren vivienda nueva a través del Decreto número 1469 de 2010, donde se reglamenta la materia de licencias de construcción, la Ley 400 de 1997, a través de la cual se adoptan normas sobre construcciones sismorresistentes.

Con este proyecto de ley, se busca una garantía efectiva de los derechos de los compradores, toda vez que se propende por obtener viviendas de calidad, como patrimonio económico estable.

Claudia Jaenneth Wilches Sarmiento, Senadora de la República; *Marta Cecilia Ramírez Orrego*, Representante a la Cámara.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de julio del año 2013 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número

029 con su correspondiente exposición de motivos. Por la honorable Senadora *Claudia Wilches Sarmiento*; honorable Representante *Marta Cecilia Ramírez Orrego*.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 555 - Viernes, 26 de julio de 2013	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	
Proyecto de Acto legislativo número 027 de 2013 cámara, por el cual se establece el derecho fundamental a una alimentación adecuada.....	Págs. 1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 025 de 2013 Cámara, por la cual se modifica la Ley 130 de 1994, en materia de financiación de las campañas de los candidatos a las Juntas Administradoras Locales.....	10
Proyecto de ley número 028 de 2013 Cámara, por medio de la cual se adiciona un numeral nuevo, que será el 7 al artículo 34 de la Ley 906 del 2004 (Código de Procedimiento Penal)	11
Proyecto de ley número 029 de 2013 Cámara, por la cual se establece la constitución de una póliza, para garantizar la calidad y estabilidad de la vivienda nueva	13