



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - N° 394

Bogotá, D. C., viernes, 1° de agosto de 2014

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 12 DE 2014 SENADO

*por medio del cual se modifican los artículos 233, 249, 254, 267 y 276 de la Constitución Política.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** El artículo 233 de la Constitución Política quedará así:

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

**Quien haya ejercido en propiedad el cargo de Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado no podrá desempeñar el cargo de Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Fiscal General de la Nación, ni el de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado o del Consejo Superior de la Judicatura, ni aspirar a cargos de elección popular sino ocho años después de haber cesado en sus funciones.**

Los Magistrados de la Corte Constitucional no podrán ser reelegidos.

**Artículo 2°.** El artículo 249 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 249.** La Fiscalía General de la Nación estará integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley.

El Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de

Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

**Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar el cargo de Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado o del Consejo Superior de la Judicatura, ni aspirar a cargos de elección popular sino ocho años después de haber cesado en sus funciones.**

La Fiscalía General de la Nación forma parte de la Rama Judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal.

**Artículo 3°.** El artículo 254 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 254.** El Consejo Superior de la Judicatura se dividirá en dos salas:

1. La Sala Administrativa, integrada por seis magistrados elegidos para un período de ocho años, así: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado.

2. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria, integrada por siete magistrados elegidos para un período de ocho años, por el Congreso Nacional de ternas enviadas por el Gobierno. Podrá haber Consejos Seccionales de la Judicatura integrados como lo señale la ley.

**Quien haya ejercido en propiedad el cargo de magistrado del Consejo Superior de la Judicatura no podrá desempeñar el cargo de Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Fiscal General de la Nación, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de**

**la Corte Constitucional o del Consejo de Estado, ni aspirar a cargos de elección popular sino ocho años después de haber cesado en sus funciones.**

Artículo 4°. El artículo 267 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 267.** El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno en el primer mes de sus sesiones para un período igual al del Presidente de la República, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y no podrá ser reelegido para el período inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. **Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar el cargo de Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado o del Consejo Superior de la Judicatura, ni aspirar a cargos de elección popular sino ocho años después de haber cesado en sus funciones.**

Sólo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer las vacantes definitivas del cargo; las faltas temporales serán provistas por el Consejo de Estado.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado

cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.

Artículo 5°. El artículo 276 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 276.** El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. **No podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del periodo. Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar el cargo de Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado o del Consejo Superior de la Judicatura, ni aspirar a cargos de elección popular sino ocho años después de haber cesado en sus funciones.**

Artículo 6°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Handwritten signatures of legislators from the House of Representatives (H.S.) and the Senate (H.R.). The signatures include names like 'Antonio Ospina', 'Oscar Ospina', 'Gustavo Sarmiento', and 'Antonio Uribe Muñoz'.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El proyecto de acto legislativo tiene como objetivo introducir dos clases de modificaciones a la Constitución Política, ambas tendientes a mejorar el funcionamiento de los órganos de control del Estado. La primera modificación es una reforma al artículo 276 de la Constitución Política, tendiente a limitar el periodo del Procurador General de la Nación para impedir que este pueda buscar su reelección. La modificación del periodo solo se propone con relación al Procurador General de la Nación, pues con relación a cargos como el de Contralor General de la República o el de Fiscal General de la Nación, o con relación a los Magistrados de las Altas Cortes, la Constitución sí previó una limitación del periodo de quienes ejercieran en propiedad estas funciones. La segunda modificación es relacionada con la imposición de una inhabilidad para quienes se desempeñen como Fiscal General de la Nación, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, o magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado o

del Consejo Superior de la Judicatura. La idea es que quien se haya desempeñado en alguno de estos cargos no pueda ejercer los demás sino luego de 8 años del vencimiento del periodo. El propósito de esta modificación es doble. Por un lado, que estos funcionarios no desempeñen sus funciones con el objetivo de incidir en su elección para otra corporación o entidad, y que no pretendan utilizar sus funciones de manera que las pongan al servicio de intereses electorales. Por otro lado, que los funcionarios que participaron en la elección de un funcionario público, no puedan a su vez ser elegidos o nominados para otro cargo público por el funcionario que ellos mismos ayudaron a elegir.

Con la finalidad de exponer las modificaciones que introduce el proyecto de acto legislativo, nos parece conveniente iniciar explicando la finalidad de las modificaciones al artículo 276 de la Constitución Política. De esta manera se puede ilustrar cómo la limitación del periodo del Procurador y la inhabilidad para ejercer ciertos cargos fortalecen el diseño institucional de este organismo de control. Hecho esto, queda más sencillo explicar la razón de ser de las demás inhabilidades que propone el proyecto de acto legislativo.

El proyecto de acto legislativo propone dos modificaciones al artículo 276 de la Constitución Política, relacionado con el Procurador General de la Nación. La primera modificación es relacionada con el periodo del Procurador, especificando que quien sea nombrado en este cargo no podrá desempeñarlo sino por tan solo un periodo. Esto implica que no podrá ser reelegido ni de manera inmediata ni para futuros periodos en el cargo, e implica también que al vencimiento del periodo no puede continuar en el cargo incluso en el caso de que el Senado de la República no haya elegido a otra persona para desempeñarse como nuevo Procurador o Procuradora General de la Nación.

La segunda modificación que propone el proyecto de acto legislativo es la de establecer una inhabilidad para las personas que ejerzan en propiedad el cargo de Procurador General de la Nación. Esta inhabilidad pretende que los titulares de la Procuraduría no puedan al vencimiento de su periodo desempeñar ciertos cargos específicos, a saber: Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado o del Consejo Superior de la Judicatura, e igualmente para participar en elecciones. Tanto para este evento, como para los cargos antes mencionados, se propone que la inhabilidad sea por ocho años.

La razón que explica la prohibición de la reelección del Procurador General de la Nación es la siguiente: el buen funcionamiento de la Procuraduría, en especial en lo relacionado con el adecuado ejercicio de la función disciplinaria que le compete, es incompatible con la reelección del Procurador. En este sentido, el proyecto de acto legislativo no busca nada distinto que fortalecer el

funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, modificando su diseño institucional en lo relacionado con el periodo de quien ejerce en propiedad este cargo, para evitar que el titular de esta institución pueda reelegirse, lo cual fortalecerá el control disciplinario de la Procuraduría.

La incompatibilidad del adecuado desempeño de la función de control disciplinario y la reelección del Procurador es sencilla: el Procurador controla disciplinariamente a funcionarios encargados de las funciones de nominación y elección del titular de la Procuraduría General de la Nación, por lo que se hace difícil que desempeñe su control disciplinario con imparcialidad cuando está de por medio la posibilidad de obtener la reelección. Explicaremos esto con más detalle.

De acuerdo con el artículo 276 de la Constitución, *“el Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado”*. El Procurador General de la Nación ejerce la vigilancia y control de la actuación de los altos funcionarios del Gobierno nacional (como por ejemplo Ministros de cartera), y por esa vía puede ejercer cierta presión sobre el Presidente de la República para efectos de obtener su nominación. Por ejemplo, dejar de abrir una investigación disciplinaria a un ministro, o la amenaza de abrir una a uno de ellos, puede ser una herramienta de presión, y no un simple ejercicio de sus facultades constitucionales. Igualmente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 266 de la Ley 5ª de 1992, en desarrollo del numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política, al Procurador le compete vigilar la conducta de Senadores y Representantes a la Cámara, es decir, controla disciplinariamente a las personas encargadas de nombrarlo, ya que, como se sabe, el Procurador es elegido por el Senado de la República.

En ejercicio del control disciplinario, al Procurador le compete investigar disciplinariamente a funcionarios del Gobierno y a los senadores, y producto de estas investigaciones puede imponerles drásticas sanciones, como la destitución, la inhabilidad (hasta por 20 años) y la suspensión en el cargo. Si se le permite al Procurador reelegirse, el diseño constitucional actual da lugar a que este funcionario pueda manipular su poder disciplinario para presionar por su reelección. En estas circunstancias, la imparcialidad del funcionario titular de la Procuraduría queda puesta en duda en situaciones de reelección, pues cada vez que se abra una investigación disciplinaria surgirá la sospecha de que la función disciplinaria se está usando para conseguir una ambición personal, y no para controlar el correcto desempeño de los servidores públicos, en especial cuando se trata de altos funcionarios como por ejemplo Ministros y Senadores. Por esto, para despejar esta duda que pueda existir sobre la imparcialidad del Procurador en el ejercicio de la función disciplinaria, el



proyecto de acto legislativo propone prohibir la reelección del Procurador.

Por otra parte, como se dijo, el proyecto de acto legislativo propone establecer una inhabilidad a la persona que ejerza en propiedad el cargo de Procurador General de la Nación. El propósito que inspira esta inhabilidad es el mismo del que sirve de fundamento a la propuesta de prohibir la reelección del Procurador: promover el ejercicio imparcial de las funciones que le competen al Procurador General de la Nación. Específicamente, se propone que el Procurador no pueda utilizar su función disciplinaria para influir en su designación para otros cargos, y que no se valga del poder burocrático que el cargo le ofrece para conseguir aspiraciones individuales. Estos cargos son los siguientes: Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado o del Consejo Superior de la Judicatura. Asimismo, la inhabilidad se extiende para aspirar a cargos de elección popular. En ambos casos, se trata de prohibiciones vigentes por los ocho años siguientes al vencimiento del término para el que fue elegido.

Para entender la razón de ser de la inhabilidad que se propone, vale recordar que el Fiscal General de la Nación es elegido “*por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido*” (artículo 249 de la Constitución Política). Por su parte, el Contralor General de la República es elegido por el Congreso en Pleno, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado (artículo 267 de la Constitución Política). A su vez, los Magistrados de la Corte Constitucional, según lo previsto por el artículo 239 de la Constitución, son elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, de sendas ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Por último, los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria son elegidos por el Congreso de ternas enviadas por el Gobierno.

En el nombramiento de los cargos antes mencionados, como se ve, participan el Congreso o el Gobierno Nacional, y en algunos casos el Congreso y el Gobierno Nacional. En ambos eventos, el Procurador General de la Nación puede incidir por intermedio del ejercicio del poder disciplinario, pues, como se mencionó, puede vigilar a altos funcionarios del Gobierno y también a los senadores y a los representantes. Esto le permite poder poner la función disciplinaria que ejerce al servicio del interés personal de llegar a ocupar uno de estos cargos, desviándose del mandato constitucional que se le encomendó a la institución que dirige.

La inhabilidad también se propone para los cargos de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia

y del Consejo de Estado. Estos, según el artículo 231 de la Constitución, son nombrados por la respectiva corporación, de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura. De acuerdo con el artículo 85 de la Ley 270 de 1996, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura es quien envía al Consejo de Estado y a la Corte Suprema de Justicia listados de candidatos para que cada corporación provea la vacante. Así entonces, el Procurador no incide directamente a través del ejercicio de control disciplinario en la nominación y elección de los magistrados de ambas corporaciones. No obstante, existe otra manera como el Procurador puede influir en estos organismos por razón de las funciones que ejerce. La institución que lidera, la Procuraduría General de la Nación, “*tiene 400 cargos de más de 18 millones de pesos y 300 más de 10 millones de pesos*”<sup>1</sup>, lo cual le da un gran poder burocrático que puede poner al servicio de su interés en ser nombrado en cargos como el de magistrado del Consejo de Estado o de la Corte Suprema de Justicia. A manera de ejemplo, de acuerdo con *La Silla Vacía*, el actual Procurador General de la Nación ha nombrado a “*22 amigos y familiares de magistrados de las altas cortes*”<sup>2</sup>, lo cual da una muestra clara de la manera como la entidad podría eventualmente ser utilizada por alguna persona que desempeñe el cargo de Procurador para tener influencia en una entidad en particular, en especial una de alta relevancia para el funcionamiento del Estado colombiano como el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia. Por esto consideramos que es justificado que la inhabilidad opere también para la posibilidad de ocupar el cargo de magistrado de ambas corporaciones.

La función disciplinaria y el poder burocrático que tiene la Procuraduría también pueden ser puestos al servicio de intereses electorales personales, por ejemplo, mediante la neutralización de contendores electorales valiéndose de la imposición de la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas, o mediante la búsqueda de favores políticos por el otorgamiento de nombramientos al interior de la institución, entre otras. Por esto, consideramos de suma importancia que la inhabilidad también esté referida a la aspiración a cargos de elección popular, por un periodo también de 8 años.

Ahora bien, una vez explicada la razón de ser de la inhabilidad que se propone con relación al Procurador General de la Nación, se entiende de manera más sencilla la finalidad que persiguen las demás inhabilidades. Además del Procurador Ge-

1 *Revista Semana*, “El poder del Procurador Alejandro Ordóñez”, 9 de febrero de 2013, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-poder-del-procurador/332821-3>.

2 *La Silla Vacía*, “Las fichas para la reelección del Procurador”, 1° de noviembre de 2012, disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/las-fichas-para-la-reeleccion-del-procurador-36860>.

neral de la Nación, hay otros cargos que también podrían ver cuestionada la imparcialidad con la que deben ejercer sus funciones por permitirseles ser nombrados en otros cargos dentro de un lapso corto al vencimiento del periodo que cumplen. Por ejemplo, el titular de la Fiscalía General de la Nación podría, eventualmente, tomar en consideración intereses personales en el ejercicio de la acción penal para favorecer sus posibilidades de nombramiento en otra entidad, como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, o como Magistrado de alguna de las Altas Cortes. Algo similar puede decirse de la Contraloría General de la República en lo relacionado con la forma como desempeña su función de control fiscal. Hay que agregar, además, que ambos organismos poseen poder burocrático, que también puede ser usado como herramienta para lograr el acceso a ciertos cargos, o para lograr favores políticos de cara a elecciones populares.

Con relación a los Magistrados de las Altas Cortes, puede observarse que la Constitución Política atribuye a estas corporaciones funciones de nominación y de elección. Así, ejercen el poder de nominación con relación al Contralor General de la República (artículo 267 de la Constitución), al Procurador General de la Nación (artículo 276 de la Constitución) y a Magistrado de la Corte Constitucional (artículo 233 de la Constitución). Y ejercen el poder de elección con relación a los Magistrados de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (artículo 254 de la Constitución), con relación al Fiscal General de la Nación (artículo 249 de la Constitución). La nominación y la elección pueden ser funciones que se ejerzan no con la intención de nombrar a los mejores servidores públicos para que ejerzan en propiedad cargos de gran importancia para el Estado, sino en favores que esperan cobrarse a futuro. En este caso se configuraría lo que es tradicionalmente conocido como el “yo te elijo, tú me eliges”. Así, por ejemplo, un magistrado de la Corte Suprema de Justicia podría elegir a las vacantes para Magistrados de esta Corporación con el compromiso de que ellos luego lo nominen para integrar otro cargo, como la Procuraduría o la Contraloría, o para que fuera elegido magistrado del Consejo Superior de la Judicatura o Fiscal General de la Nación.

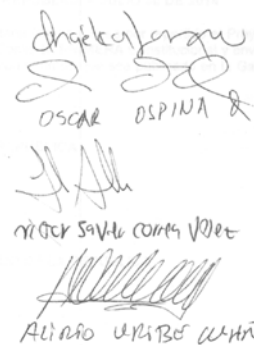
Además de este poder de incidencia en la nominación y en la elección de funcionarios, las funciones propias del cargo (la función de hacer justicia) puede ponerse al servicio de un interés personal (por ejemplo, para ganarse el favor del Gobierno nacional, quien a su vez incide en la nominación del Procurador General de la Nación, del Fiscal General de la Nación, y de algunos Magistrados de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura), en grave perjuicio de la administración de justicia.

Ahora bien, conviene explicar la razón que justifica la extensión de la inhabilidad. Proponemos

que la inhabilidad sea de ocho años pues ello garantizaría que quienes aspiren a ser ternados o incluidos en listas o elegidos para esos cargos o cortes no hayan participado de la elección de ninguno de los Magistrados de las corporaciones postulantes o electoras, de manera que no haya la posibilidad de incurrir en el círculo vicioso del “yo te elijo tú me eliges”. Un ejemplo sirve para ilustrar el ejemplo. Pensemos en el caso del Procurador General de la Nación o del Fiscal General de la Nación. Ambos podrían influir en la elección de Magistrados de las Altas Cortes, bien sea utilizando su poder burocrático, o bien presionando mediante la manipulación de sus funciones constitucionales. Si quien desempeña el cargo de Fiscal o de Procurador logran proceder de esta forma al inicio del cargo, el Magistrado que han ayudado a elegir durará en el cargo por cerca de 8 años siguientes al vencimiento del cargo de Fiscal o Procurador, según sea el caso, pues este es el periodo de los Magistrados. Así, la mejor manera de evitar que haya favores pendientes en la elección de los cargos mencionados en la inhabilidad que proponemos, es igualar la inhabilidad por el término de ocho años.

Por lo anterior, consideramos que lo más sano para el buen funcionamiento de los organismos de control como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, de las Altas Cortes y de la Fiscalía General de la Nación, sería la aprobación de la inhabilidad que propone este proyecto de acto legislativo, para impedir que los que desempeñan en propiedad estos cargos puedan rotárselos entre sí, anteponiendo sus intereses personales de una nueva elección al interés mayor de servir al país mediante el buen desempeño de las funciones encomendadas a sus cargos.

Cordialmente,

OSCAR OSPINA

NICOLAS SANTIAGO CONTRERAS

ALVARO URIBE URIBO

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2014 Senado**, por medio del cual se modifican los artículos 233, 249, 254, 267 y 276 de la Constitución Política, me permito pasar a su Despacho el

expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores *Antonio Navarro Wolf, Iván Leonidas Name, Claudia López* y los honorables Representantes *Germán Navas, Angélica Lozano, Inti Asprilla, Óscar Ospina, Víctor Correa, Alirio Uribe*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2014

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*José David Name Cardozo.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 13 DE 2014 SENADO**

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

El Congreso de la República

DECRETA:

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 expe-

dirá antes de dicha fecha la ley estatutaria que garantice la materialización del derecho fundamental a una alimentación adecuada.

De los honorables Congresistas,



**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 número 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 las *Gacetas del Congreso* número 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 co-

lombiano, y se basa en obligaciones claras en línea con el Derecho Internacional”<sup>1</sup>.

## 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 personas, 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, cuando 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 Colombia<sup>2</sup>.

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

<sup>2</sup> 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 20/11 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.

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°. “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 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 alimento, 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 es emblemática: *“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 tiene 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 Sentencias 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”*<sup>3</sup>. (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”*<sup>4</sup>. (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

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

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



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. 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 Estado 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 1°, 5° 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”, y<sup>5</sup> en el inciso 2° de ese artículo se reconoce el derecho fundamental de toda persona “a estar protegida contra el hambre”<sup>3</sup>.

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”<sup>3</sup>.

(...)

“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”<sup>3</sup>.

### 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 derecho humano y que lo ponga plenamente en práctica”<sup>6</sup> 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

<sup>5</sup> Sentencia T-718 de 1999 M. P. Doctor JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.

<sup>6</sup> Para una mayor información al respecto consultar: FAO. 2006 El derecho a la alimentación en la práctica, aplicación a Nivel Nacional. Un Derecho Indispensable.

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 **“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”**<sup>7</sup>.

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, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias Independientes de su voluntad”*<sup>8</sup>.

##### 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”<sup>9</sup>.

“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 Estado y Gobiernos...reafirmamos el Derecho de cada uno a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos concordando con el Derecho a una Alimentación adecuada, y el derecho fundamental de cada uno de no padecer hambre”**<sup>10</sup>. 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*

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

<sup>8</sup> 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>.

<sup>9</sup> 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](http://www.fao.org/wfs/index_es.htm). FAO, 2006. El Derecho a la Alimentación en la Práctica. Aplicación a nivel Nacional. Viale della Terme di Caracalla, Roma (Italia).

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

*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 Estados miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”.

*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 poscosecha”<sup>11</sup>.*

#### **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 otros 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 po-

líticas, 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.

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 y/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

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



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”<sup>12</sup>.

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 bancadas 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 Seguridad Alimentaria. VialedelleTerme di Caracalla, Roma (Italia).*

FAO, 2006. *El Derecho a la Alimentación en la Práctica. Aplicación a nivel Nacional. VialedelleTerme 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/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/index_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 número 33. Paláis 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.*

<sup>12</sup> 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.*

*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 10 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,

  
ALEXANDER LÓPEZ MAYA  
Senador de la República

  
SENÉN NIÑO  
Senador de la República

  
JORGE ENRIQUE ROBLEDO  
Senador de la República

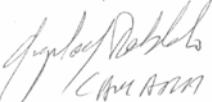
  
GERMÁN NAVAS TALERO  
Representante a la Cámara

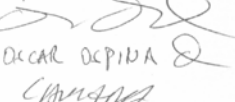
  
IVÁN CEPEDA CASTRO  
Senador de la República

  
ALIRIO URIBE MUÑOZ  
Representante a la Cámara

  
JESÚS ALBERTO CASTILLA  
Senador de la República

  
VÍCTOR CORREA VELÉZ  
Representante a la Cámara

  
OSCAR CEPEDA  
Cámara

  
OSCAR CEPEDA  
CÁMARA

HASLM - 470-14

Bogotá, D. C., julio 20 del 2014

Doctor:

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Despacho

Respetado doctor Eljach:

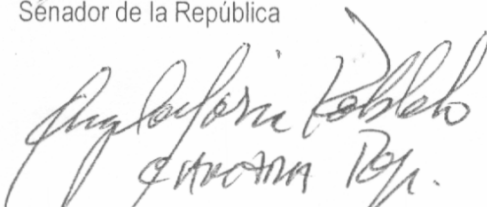
A través de la presente, hacemos entrega y radicamos el Proyecto de Acto Legislativo, por el cual se establece el derecho fundamental a una alimentación adecuada” para su respectivo trámite legislativo.

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

De los honorables Congresistas,

  
IVÁN CEPEDA CASTRO  
Senador de la República

  
JESÚS ALBERTO CASTILLA  
Senador de la República

  
JORGE ENRIQUE ROBLEDO  
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes  
Bogotá D. C., 30 de julio de 2014  
Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2014 Senado**, por el cual se establece el derecho fundamental a una alimentación adecuada, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores *Alexánder López*, *Jorge Enrique Robledo*, *Iván Cepeda*, *Jesús Alberto Castilla*, *Senen Niño Avendaño*, *Ángela María Robledo*, *Germán Navas*, *Alirio Uribe Muñoz*, *Victor Correa*, *Oscar Ospina*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., 30 de julio de 2014

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*José David Name Cardozo.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 34 DE 2014 SENADO

*por la cual se establecen disposiciones para la participación en remates judiciales.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto mejorar los medios de publicidad de los remates judiciales y permitir que los trabajadores interesados que tienen cesantías ahorradas puedan participar de las mismas.

Artículo 2°. *Postulación de cesantías.* Los trabajadores interesados en el remate de un bien inmueble, pueden participar en la diligencia de remate sin consignar el porcentaje previsto por la ley, entregando un certificado proporcionado por la entidad con la cual tienen ahorradas las cesantías, en el que se indicará que poseen cuando menos el valor mínimo a depositar.

En la oferta cerrada, el trabajador deberá establecer si con el valor de las cesantías cubre la totalidad, una parte, o el porcentaje mínimo con el que se puede entrar al remate.

Si la oferta presentada por el trabajador fuera la mejor postura, el auto que adjudique o impruebe el remate del bien será suficiente para que la entidad donde reposan las cesantías pague a órdenes del juzgado la suma que determine el juez, como parte del precio conforme a la oferta o como sanción por no pago del remate.

Artículo 3°. *Creación del portal de remate.* Créase el portal web de remates judiciales, para que las publicaciones que deben realizarse sean presentadas allí y puedan ser conocidas por todo el público.

Para estos fines la parte interesada en el remate consignará en el Banco Agrario a órdenes del juzgado el valor promedio que establezca el Consejo Superior de la Judicatura anualmente, dicho promedio será consolidado de los valores que se encuentran en el mercado para esta clase de asuntos, y se reajustará anualmente con el IPC.

Parágrafo. En aquellas zonas del país que no se cuente con un adecuado acceso a la página, las personas podrán acudir al juzgado de su respectiva jurisdicción, la alcaldía o a la personería para que cualquiera de estas entidades le permita acceder a la información publicada en el portal.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 450 del Código General del Proceso, el cual quedará así:

**Artículo 450. *Publicación de remate.*** El remate se anunciará al público mediante la inclusión en el portal web de remates judiciales. El anuncio se publicará el día domingo con antelación no inferior a diez (10) días a la fecha señalada para el remate, durará fijado hasta que se surta la diligencia, y en él se deberá indicar:

1. La fecha y hora en que se abrirá la licitación.
2. Los bienes materia del remate con indicación de su clase, especie y cantidad, si son muebles; si son inmuebles, la matrícula de su registro, si existiere, y la dirección o el lugar de ubicación, junto con una imagen del mismo aportada por el secuestre.
3. El avalúo correspondiente a cada bien o grupo de bienes y la base de la licitación, para cada uno de ellos.
4. El número de radicación del expediente y el juzgado que hará el remate, el cual podrá ser

consultado por las personas que posean interés en participar de la diligencia.

5. El nombre, la dirección y el número de teléfono del secuestre que mostrará los bienes objeto del remate, así como la discriminación de los valores que se estén generando si el bien está sometido a depósito.

6. El porcentaje que deba consignarse, o poseerse en cesantías, para hacer postura.

Una copia informal de la publicación se agregará al expediente antes de la apertura de la licitación. Con la copia o la constancia de la publicación deberá allegarse un certificado de tradición y libertad del inmueble, expedido dentro del mes anterior a la fecha prevista para la diligencia de remate.

Artículo 5°. *Oferta.* El interesado en el remate puede presentar oferta por uno, varios o todos los bienes que se están rematando.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Handwritten signatures and stamps of several senators, including Carlos Enrique Soto Jaramillo, Jimmy Chamorro, and Marita Martínez Delizabal.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley, pretende de un lado permitirles a los trabajadores participar en los remates judiciales, y de otro lado, ampliar el alcance de las publicaciones que actualmente se surten.

Las cesantías son una prestación social que se cancela por regla general cada anualidad y constituyen un ahorro forzoso de los trabajadores, para que eventualmente al quedar cesantes se les pague y su estabilidad no se vea perjudicada hasta que consigan una nueva fuente de sostenimiento, no obstante apartándonos de la regla general descrita dichos dineros pueden ser utilizados parcialmente para pagar, adquirir, construir, mejorar o liberar gravámenes de bienes raíces destinados a la vivienda del trabajador o para financiar o pagar matrículas y demás conceptos de educación del trabajador, su cónyuge, compañero permanente e hijos.

El auxilio de cesantías está protegido por la ley y por esto en principio es inembargable, irrenunciable, inaccesible de acuerdo a los artículos 340, 343 y 344 del Código Sustantivo del Trabajo.

Una persona interesada en hacer uso de sus cesantías para la compra de vivienda debe obtener la autorización del trabajador y esperar el traslado

de los fondos para hacer un negocio, este término usualmente supera el previsto por ley para realizar postura en un remate judicial, además siendo que participar en un remate no implica forzosamente la adjudicación del mismo, legalmente no está prevista la posibilidad de participar haciendo uso de estas, por ende, esta regulación legal, debe dar un paso adelante en el avance de la consecución de las metas sociales del Estado, posibilitando que mediante el uso de las cesantías el trabajador pueda acceder a una vivienda propia o un lote para edificarla.

El remate judicial por su lado, es la última instancia a la que acude un acreedor burlado en el pago nuestra legislación ha entrado en una concientización sobre que buscar dicha remuneración no puede implicar el perjuicio enorme del deudor, que con anterioridad a la Ley 1395 de 2010 y al Código General del Proceso terminaba perdiendo sus bienes por el 40% de su valor real. Actualmente los cede por el 70% del precio de conformidad con el avalúo que se presente en el proceso, y tanto para él, como para el acreedor y los potenciales compradores es importante que la diligencia de remate sea conocida por múltiples personas de manera que se pueda obtener el mayor rendimiento económico.

En este sentido, se observa que la publicidad de los remates judiciales actualmente se encuentra mal configurada, en primer lugar, porque la publicación se realiza en una sola oportunidad, lo que indica que solo quien ese día la observe se encontrará en condiciones de ofertar, a su turno, la fórmula actual reduce el número de potenciales compradores, pues al aparecer en un diario de alta circulación, solo se llega a las personas que compran ese medio, finalmente, el acreedor que también debe ser uno de los principales interesados en que su acreencia sea honrada se ve condicionado a realizar el pago de la publicación en unas tasas del mercado variables que no son siempre fáciles de asumir.

Una persona ordinaria que quiera acceder a los remates judiciales debe por tanto todos los días estar pendiente de: *El Tiempo, El Espectador, Vanguardia, El País, El Nuevo Día de Ibagué, El Universal, Llano 7 Días, La República, El Mundo, El Nuevo Siglo* y otros.

Un acreedor deberá cancelar en promedio: entre 1.200.000 y 1.400.000 pesos si se realiza en *El Tiempo*, 63.800 pesos si se realiza en *El Espectador*, 60.000 pesos si se realiza en el *Nuevo Siglo*, 75.400 si se realiza en *La República*, y así variará el precio según la zona geográfica o importancia del diario.

Estas diferencias injustificadas, pueden ser solucionadas mejorando, la publicidad, la celeridad y la eficiencia de los remates judiciales, al construir un portal web de dedicación exclusiva que todas las personas puedan observar en el momento que así lo quieran, y a su turno reduciendo los costos



de publicación al igualarlos y con estos sostener la implementación del portal.

Por semana se están rematando entre 260 y 500 bienes, es decir, que si se cobrara una tasa promedio de 70.000 mil pesos, por 380 bienes promedio semanales, son cerca de 1.276.000.000 millones de pesos al año con los cuales se pudiera sostener la creación de la página web, sin causarle traumatismo a los ciudadanos, ni solicitar recursos de la Rama Judicial.

El proyecto también se permite precisar respecto de la oferta en el remate, que los potenciales compradores pueden realizar la puja por uno o varios bienes, en la medida que los jueces no tienen una doctrina unificada, y muchos procesos terminan sin realizar el remate por cuanto los interesados deben presentar oferta por todos los bienes que posee el deudor, sin embargo, entendiendo que el remate es una relación jurídica que debe beneficiar a tres partes, acreedor, deudor y postor, no resulta inverosímil, permitir que este último participe por aquello que necesita o le resulta llamativo.

En estos términos le propongo al Honorable Congreso de la República que apoye esta iniciativa que propende por el mejoramiento de la publicidad, celeridad y eficacia del remate judicial, así como por el beneficio que se deriva para el acreedor que demorará menos tiempo en obtener el pago de su acreencia, el deudor que podrá percibir seguramente mayores y mejores ofertas por sus bienes, y el postor que no solo tendrá fácil acceso a este tipo de audiencias, sino que además podrá aprovechar más fácilmente sus cesantías en el caso de los trabajadores.

Cordialmente,

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Arts. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 30 del mes de julio del año 2014, se radió en este despacho el Proyecto de ley número 34 de 2014 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Carlos Enrique Soto Jaramillo, Jimmy Chamorro, Maritza Martínez, Milton Rodríguez, Mauricio Lizcano, Manuel Enriquez.*

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 34 de 2014 Senado**, por la cual se establecen disposiciones para la participación en remates judiciales. Me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por las honorables Senadores *Carlos Enrique Soto, Milton Rodríguez, Jimmy Chamorro, Maritza Martínez, Manuel Enriquez, Mauricio Lizcano.* La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2014

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso.*

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*José David Name Cardozo.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 38 DE 2014  
SENADO**

*por la cual se derogan algunas modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo establecidas por la Ley 789 de 2002, se restablecen las condiciones laborales relacionadas con las horas extra, el trabajo dominical y festivo y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto restablecer los derechos laborales relacionados con la jornada laboral, las horas extra y el trabajo dominical y festivo establecido en el código sustantivo del trabajo.

Artículo 2°. *Jornada laboral.* Los numerales 1 y 2 del artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, quedarán así:

**Artículo 160. Trabajo diurno y nocturno.**

1. Trabajo diurno es el comprendido entre las seis horas (6 a. m.) y las dieciocho horas (6 p. m.).

2. Trabajo nocturno es el comprendido entre las dieciocho horas (6 p. m.) y las seis horas (6 a. m.).

Artículo 3°. El artículo 161, literal d) del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: **Artículo 161.** (...)

d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. En este caso el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana y podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta ocho (8) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro de la jornada ordinaria de 6 a. m. a 6 p. m.

Artículo 4°. *Trabajo dominical y festivo.* El numeral 1 del artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así:

**Artículo 179. Trabajo dominical y festivo.**

1. El trabajo en domingo y festivos se remunerará con un recargo del ciento por ciento (100%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas.

**Artículo 5°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que el sean contrarias, en especial los artículos 25, 26 y 51 literal d) de la Ley 789 de 2002.

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES  
Partido Liberal Colombiano

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN**

El presente proyecto de ley tiene como objetivo devolverle a los trabajadores colombianos, las condiciones laborales relacionadas con jornadas, pagos de horas extra y tiempos dominicales, que fueron modificadas con un claro detrimento de sus derechos a través de la Ley 789 de 2002 y *hace parte de los compromisos que el señor Presidente Juan Manuel Santos asumió en el debate de la*

*emisora Radial La FM del 10 de junio de 2014, en el marco de su campaña a la reelección<sup>11</sup>.*

Durante la discusión y aprobación de la Ley 789, la discusión principal se centró en torno al modelo de generación de empleo que para el momento el gobierno del Presidente Álvaro Uribe propuso, el cual tenía como supuesto principal la necesidad de recortar alguno de los derechos laborales consignados en el Código Sustantivo del Trabajo, con el fin de reducir los costos de los empresarios y así estimular la generación de empleo, en últimas la disyuntiva estaba entre mantener los derechos laborales o reducirlos con el supuesto que así se generaría empleo.

Frente a esta discusión la Corte Constitucional se pronunció en el marco de la demanda por inconstitucionalidad de estas medidas en su momento el Alto Tribunal afirmó que efectivamente existe un detrimento de los derechos laborales en las disposiciones de esta norma, pero que a su vez el supuesto bajo el cual se aprobó se constituye en el cumplimiento de una de las funciones esenciales del Estado establecida en el artículo 334<sup>22</sup> de la Carta Política Colombiana.

El análisis efectuado por el Alto Tribunal señala cómo en la tensión entre el derecho y la generación de empleo, el Congreso la resolvió de manera ajustada a la Carta Política, puesto que esta le apunta a la consecución de un fin superior, como lo es la generación de empleo.

Dentro de este argumento la Corte resalta como elemento determinante a la hora evaluar la proporcionalidad de disposición legal el factor temporal, debido a que una medida económica debe ser evaluada en el mediano plazo, razón por la cual el Alto Tribunal consideró que se le permitió en su momento la restricción de los derechos a los trabajadores al legislativo en la medida en que la norma cumpliera su objetivo y generara los empleos anunciados por el Gobierno; este periodo se fijó en dos años, puesto que fue el mismo legislador el que determinó este como el tiempo prudencial para determinar la efectividad o no de la norma.

La Corte Constitucional Señaló que:

*“Algunos podrían entonces objetar que esa modestia de los resultados de las medidas podría implicar una afectación desproporcionada de los derechos de los trabajadores ya empleados, pues algunas de sus garantías se ven reducidas, sin que los resultados en términos de aumento del empleo*

1 Información tomada de la nota periodística del diario El Espectador, disponible en la web en: <http://www.elspectador.com/noticias/politica/santos-promete-revivir-horas-extras-trabajadores-articulo-497462>

2 **Artículo 334.** La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.



sean claramente positivos. Sin embargo, una estrategia de combate al desempleo, fundada en una determinada concepción económica, puede tomar algún tiempo en comenzar a rendir plenamente sus frutos. Y precisamente, en el presente caso, el propio Legislador fue consciente de la necesidad de evaluar; luego de un tiempo razonable, la eficacia de las medidas. La Ley 789 de 2002 fijó un término para que las medidas empiecen a producir sus efectos. Así, como fruto de las preocupaciones que se dieron en los debates en torno a la eficacia real de las medidas adoptadas, los artículos 45 y 46 de la ley establecieron una “Comisión de Seguimiento y Verificación de las políticas de Generación de Empleo”, conformada por dos Senadores, dos Representantes, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, el Director del DANE o su delegado y un representante de los trabajadores elegido por las centrales obreras y un delegado de los empleadores. Esa comisión deberá, después de dos años de vigencia de la ley, presentar una completa evaluación de los resultados de la Ley 789 de 2002 y en “ese momento el Gobierno Nacional presentará al Congreso un proyecto de ley que modifique o derogue las disposiciones que no hayan logrado efectos prácticos para la generación de empleo”. Esto significa que el propio Congreso determinó que dos años eran un plazo razonable para que se pudiera evaluar la eficacia de las políticas adoptadas. Y aunque eso no implica que la vigencia de las reformas de la Ley 789 de 2002 sea temporal, sí significa que en ese momento esas reformas están sujetas a una evaluación y debate, por mandato de la ley, y que esa evaluación debería conducir incluso a la derogación de aquellas medidas que no hayan sido eficaces en la promoción del empleo.

Este elemento temporal tiene gran importancia en el análisis pues contribuye a justificar la proporcionalidad de las medidas acusadas, y por ende su constitucionalidad, pues precisamente el Legislador ha asumido que esas políticas deben ser revisadas en caso de que no produzcan los efectos esperados, lo cual muestra que el Congreso tuvo claramente en consideración la necesidad de que estas medidas no restringieran innecesariamente los derechos de los trabajadores, por lo que están sujetas a una obligatoria revisión, luego del plazo fijado por la propia Ley 789 de 2002.<sup>3</sup>

Hoy doce años después se han cumplido más que cabalmente los plazos que por ley se establecieron para evaluar el impacto de la norma y así justificar su derogación o sustitución.

En su momento los compromisos del Gobierno se reflejaron claramente en las primeras líneas de la exposición de motivos del texto que presento para análisis del Congreso de la República “Crear 160.000 empleos por año (640.000 en cuatro años)

es el resultado que el país obtendría en caso de aprobar el presente proyecto de ley. Esta cifra sería la consecuencia directa de la ampliación, solo en el sector formal, de las medidas previstas en el proyecto (...) El Gobierno Nacional, con el apoyo del Congreso de la República, ha emprendido un proceso de ajuste de las disposiciones que regulan las relaciones laborales en el país con el propósito de aliviar la situación que viven los desempleados y mejorar el ambiente laboral en aras a lograr elevar los niveles de productividad.”<sup>4</sup>

Según Alejandro Gaviria<sup>5</sup> la reforma del 2002 puede dividirse en 4 partes o temas centrales, la primera está relacionada con la destinación de recursos específicos para atender necesidad puntuales de los trabajadores; la segunda parte está relacionada con la generación de empleo a través de estímulos a la demanda, tales como subsidios, créditos y exenciones tributarias; la tercera parte está dirigida a modificar el régimen de los contratos de aprendizaje para estimular la empleabilidad en la población joven; finalmente, el autor identifica la flexibilización en la relación laboral, como uno de los elementos centrales de la reforma, y sobre ello se refiere el proyecto, pretendiendo derogar las disposiciones que la reforma del 2002 estableció entorno a la relación laboral, es decir, frente al cuarto grupo temático que Gaviria identifica y que claramente es el que más ataca los derechos laborales.

El debate se centra entonces en la poca efectividad que tuvo la reforma del 2002 a la hora de generar el empleo que el gobierno sostuvo que se generaría con el detrimento de los derechos laborales de los colombianos, es decir, verificar si la proporcionalidad de restringir un derecho tuvo el efecto superior que la Corte adoptó como válido para tal fin, o si por el contrario dicha restricción es injustificada.

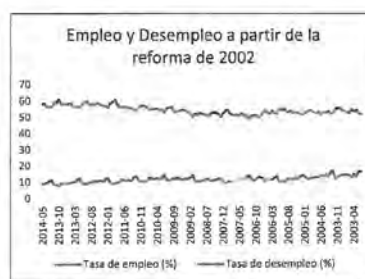


Gráfico 1. Construcción Propia a partir de los datos de las tasas de desempleo del Banco de la República. Disponible en la web en: <http://www.banrep.gov.co/es/tasas-empleo-desempleo>

Al revisar los desarrollos académicos que le han hecho seguimiento a este tema encontramos unanimidad a la hora de afirmar que LA REFORMA NO CUMPLIÓ SU COMETIDO, no generó

3 Sentencia C-038 DE 2004, M. P. Eduardo Montealegre Lynett. Disponible en la web en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13815#0>

4 Exposición de motivos, proyecto de ley “por el cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar la protección social”. Disponible en la web en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7228>

5 Gaviria Alejandro. Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?. Universidad de los Andes 2004. Disponible en la web en: [http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones\\_y\\_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos\\_cede/2004/ley\\_789\\_de\\_2002\\_funciono\\_o\\_no](http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2004/ley_789_de_2002_funciono_o_no)



los empleos esperados y que, por ende, es una medida injustificada.

Frente a la generación de empleo en el sector manufacturero, y con base en el ejercicio econométrico, **Álvaro Narváez señala la dificultad que tuvo la reforma para generar nuevos empleos.** aun va más allá a la hora de afirmar que la reforma tuvo efectos negativos sobre la generación de empleo en el corto plazo, más aun en el largo plazo no es un factor determinante a la hora de modificar el comportamiento del mercado laboral; este autor señala vehementemente cómo la reforma pretendió atacar la variable salario como principal elemento a la hora de constituir una política para generar reemplazo, es decir que buscó abaratar los costes del empleador, reduciendo beneficios salariales, a lo cual el autor afirma tuvo un efecto sumamente nocivo en la relación laboral sin necesidad de que esto implicara mayor empleo, puesto que aumentó la carga laboral, intensificó la mano de obra y precarizó las condiciones laborales, el gráfico uno apoya la hipótesis del autor, puesto que muestra cómo la introducción de la reforma no representó ningún cambio sustancial en el comportamiento de la tasa de desempleo, al respecto. Narváez señala:

*“Por otra parte, en el ejercicio econométrico se muestra que la Ley 789 del 2002 no tuvo los efectos positivos que se esperaban lograr con su formulación, cuyo objetivo principal era generar 486.064 nuevos puestos de trabajo. Por el contrario, generó efectos negativos en el corto plazo, por lo menos para el caso del empleo manufacturero, en que el cociente de la reforma arrojó un valor de 1.729.489; es decir, en los primeros años de vigencia de la reforma esta guardó una relación altamente negativa con la contratación de personal en el sector manufacturero. Por otra parte, en el largo plazo, el modelo arrojó que la reforma no es relevante a la hora de explicar el comportamiento de la demanda laboral. En virtud de lo anterior, puede decirse que la reforma a nivel global no alcanzó los objetivos planteados a la hora de formularla, a pesar de la coyuntura internacional favorable.*

*Frente a ello, debe pensarse en políticas de choque que tengan en cuenta el efecto positivo de la actividad económica sobre la generación de nuevas plazas de empleo. Paralelamente, hay que tener cuidado con la variable salario, pues aunque tienen un alto impacto sobre la demanda laboral manufacturera, reducciones drásticas no corresponden a aumentos de demanda laboral, sino más bien a intensificación de la mano de obra ya contratada, que inevitablemente desemboca en una precarización de las condiciones laborales de los trabajadores. Por esto, es necesario esclarecer que las reformas laborales por sí solas no son el remedio a los problemas de desempleo e informalidad del país, y que detrás de dichos problemas hay factores estructurales que podrán explicar*

*mejor el comportamiento de la demanda laboral manufacturera”.*<sup>66</sup>

Dentro de la revisión bibliográfica de la materia, encontramos cómo otros autores usan otros métodos de evaluación de la reforma diferentes del puramente econométrico, tal es el caso de Alejandro Gaviria, el cual utiliza una doble metodología, por un lado aplica entrevistas a representantes de diversas empresas, es decir, investiga la demanda del mercado, pero a su vez hace un análisis estadístico de la Encuesta Generalizada de hogares.

Dentro de su estudio Gaviria señala como ninguna de las dos metodologías arroja como resultado una evolución positiva de la reforma de 2002 a la hora de generar empleo, y por el contrario califica como irrisorio su nivel de influencia en la generación de empleo, puesto que no se acerca a los 200 empleos al año que según él dentro del debate parlamentario el gobierno prometió como resultado.

Más aun el autor señala que la formalización laboral no avanzó, y en el caso en que esta se dio no benefició a la población en condiciones de vulnerabilidad, lo cual nos da indicios acerca de los efectos nocivos de la reforma laboral en cuestión, puesto que no generó los empleos previstos, y por el contrario precarizó las relaciones laborales de los colombianos, y, por ende, va en detrimento de la calidad de vida, en especial de aquellos en condiciones de mayor vulnerabilidad. Al respecto Gaviria señala:

“3. Los resultados no sugieren un efecto sustancial de la reforma sobre la generación de empleo. Tanto la evidencia directa, basada en las respuestas de los representantes de las empresas entrevistadas, como la evidencia indirecta, basada en las diferencias sectoriales medidas a partir de las ECH, indican que los efectos sobre el empleo fueron marginales. La reforma laboral fue mencionada como un factor determinante en la generación de empleo por un porcentaje irrisorio de los encuestados. Y las diferencias sectoriales en la probabilidad de ocupación no son consistentes con lo que debería esperarse. Con todo, los resultados son negativos, y claramente inconsistentes con la cifra de 200.000 empleos por año citada durante la discusión parlamentaria.

4. Los resultados tampoco sugieren un efecto de la reforma sobre la formalización del empleo. Las diferencias sectoriales y las diferencias entre empresas grandes y pequeñas en los porcentajes de afiliación a la seguridad social así lo señalan. Al mismo tiempo, la evidencia muestra que los avances recientes en formalización no beneficiaron ma-

6 Narváez Rubiano Álvaro Fernando. Efectos de la Ley 789 sobre la demanda laboral manufacturera colombiana 2001-2006. Disponible en la web en: [http://portalweb.ucatolica.edu.co/easyWeb2/files/4\\_11050\\_4-efectos-de-la-ley-789-sobre-la-demandalaboral-manufacturera-colombiana.pqf](http://portalweb.ucatolica.edu.co/easyWeb2/files/4_11050_4-efectos-de-la-ley-789-sobre-la-demandalaboral-manufacturera-colombiana.pqf)

yoritariamente a la población más vulnerable”<sup>77</sup> (ECH corresponde a Encuesta Continua de Hogares).

Si bien es cierto la bibliografía en la materia es consistente, basta con estas menciones para evidenciar la poca efectividad de la Ley 789 de 2002.

#### EXPLICACIÓN DE LA PROPUESTA

La propuesta que ponemos a consideración del Honorable Congreso de la República tiene como objeto principal, el devolverle a los trabajadores las condiciones laborales que tenían antes de la reforma del 2002, específicamente en lo relacionado a la jornada laboral, la horas extra, la remuneración en domingos y festivos y la flexibilización de la jornada.

El artículo 1° establece el objeto del proyecto; el cual es esencialmente el de restablecer las condiciones laborales de los trabajadores, que fueron reducidas por la Ley 789 de 2002.

El artículo 2° pretende modificar los horarios constitutivos de la jornada laboral, que están establecidos en el Código Sustantivo del Trabajo.

En la reforma del 2002 se estableció que la jornada laboral sería de 6 a. m. a 10 p. m. la diurna y 10 p. m. a 6 a. m. la nocturna, modificando en 4 horas la jornada diurna, puesto que antes era hasta las 6 p. m. El efecto real fue una reducción de la posibilidad de los trabajadores de recibir compensaciones por horas extra, puesto que antes de la reforma se considerarían como tales, las horas laboradas después de las 6 p. m., ahora la jornada ordinaria sería hasta las 10 p. m., en la práctica un trabajador puede trabajar hasta las 10 p. m. sin que esto le genere un ingreso mayor, así evidentemente el esfuerzo sea mayor al de una persona en una jornada que concluya antes de las 6 p. m., es decir, se recortó el espacio para que el trabajador se remunere por horas extra y se amplió el espectro para que el empleador ocupe al trabajador hasta altas horas de la noche, por la misma remuneración que en una jornada ordinaria.

El artículo 3° modifica lo que se ha denominado, flexibilización de la jornada laboral, puesto que si bien es cierto esta atiende a las nuevas dinámicas laborales, en donde se reconoce la posibilidad de que el patrón y el trabajador acuerden una jornada de trabajo fraccionada a lo largo de la semana, esta flexibilización no puede convertirse en una excusa para aminorar los derechos del trabajador.

La Ley 789 de 2002 estableció que dicha flexibilización en el marco de unas jornadas que podrían extenderse hasta por 10 horas al día, y que podrían estar en el marco de la jornada diurna que va hasta las 10 p. m., sin que esto genere recargos

por horas extra. La propuesta contenida en este proyecto consiste en ajustar esa jornada a 8 horas, y a la jornada laboral diurna, es decir, hasta las 6 p. m., dado que a partir de este límite se entiende que se generan recargos por horas extra, en últimas se aumenta el espectro para generar recargos por horas extra a favor del trabajador.

El artículo 4° pretende establecer la compensación por el trabajo dominical y festivo que tenía el Código antes de la reforma laboral del 2002, pasando de un recargo del 75% del salario, a un 100% de recargo, nuevamente buscando restablecer las condiciones laborales del trabajador colombiano.

Finalmente el artículo 5° establece la vigencia y derogatorias, estableciendo unas derogatorias explícitas de las disposiciones de la Ley 789 de 2002 que pretende sustituir en el Código Sustantivo del Trabajo.

Handwritten signatures and stamps of the Colombian Liberal Party members who presented the bill. The central stamp reads: "LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES Partido Liberal Colombiano". Other signatures include "Constituyente", "Luis Fernando Velasco", "Jaime Durán", "Horacio Serpa", "Guillermo García", "Álvaro Ashton", and "Edison Delgado".

#### SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 38 de 2014 Senado**, por la cual se derogan algunas modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo establecidas por la Ley 789 de 2002, se restablecen las condiciones laborales relacionadas con las horas extra, el trabajo dominical y festivo y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores *Luis Fernando Velasco, Jaime Durán Barrera, Horacio Serpa Uribe, Guillermo García, Álvaro Ashton, Edison Delgado*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

<sup>77</sup> Gaviria Alejandro. Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?. Universidad de los Andes 2004. Disponible en la Web en: [http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones\\_y\\_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos\\_cede/2004/ley\\_789\\_de\\_2002\\_funciono\\_o\\_no](http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2004/ley_789_de_2002_funciono_o_no)

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2014

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

*José David Name Cardozo.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 394 - viernes 1° de agosto de 2014

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de acto legislativo número 12 de 2014 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 233, 249, 254, 267 y 276 de la Constitución Política. ....	Págs. 1
Proyecto de acto legislativo número 13 de 2014 Senado, por el cual se establece el derecho fundamental a una alimentación adecuada. ....	6

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 34 de 2014 Senado, por la cual se establecen disposiciones para la participación en remates judiciales.....	13
Proyecto de ley número 38 de 2014 Senado, por la cual se derogan algunas modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo establecidas por la Ley 789 de 2002, se restablecen las condiciones laborales relacionadas con las horas extra, el trabajo dominical y festivo y se dictan otras disposiciones.....	15