



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 343

Bogotá, D. C., jueves, 28 de mayo de 2015

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 54 DE 2014 SENADO

por la cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINSAN), se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria, y se establecen otras disposiciones.

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes
2. Consideraciones
3. Proposición

1. Antecedentes

El presente proyecto de ley, de iniciativa de la honorable Senadora de la República Sofía Alejandra Gaviria Correa fue radicado el 5 de agosto de 2014 en la Secretaría del Senado y 13 de agosto de 2014 en la Secretaría de la Comisión Séptima Constitucional, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 400 de 2014. Consta de 42 artículos, incluyendo la vigencia.

Fui incluido en la designación como ponentes para segundo debate en la Comisión Séptima Constitucional.

El día 17 de diciembre de 2014 se realizó la publicación en la *Gaceta del Congreso*, del texto definitivo aprobado en primer debate, el cual se adelantó en la Comisión Séptima del Senado en Sesión Ordinaria del 16 de diciembre de 2014, según Acta número 26, en treinta y ocho (38) folios.

2. Consideraciones

El marco jurídico del derecho a la alimentación y su nexa con la producción agrícola

El derecho humano a una alimentación adecuada está reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos en diversos instrumentos jurídicos, incluyendo Pactos y tratados internacionales como los siguientes:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25.1

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11.

- Declaración de los derechos del Niño, principio 4.

- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, artículos 24.2, 27 y 32.1.

- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo artículo 8.

- Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social, artículo 10.

- Declaración Universal sobre la erradicación del Hambre y la Malnutrición.

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, artículos 11, 12 y 14.

- Declaración sobre la protección de la Mujer y el niño en estados de Emergencia o de Conflicto Armado, párrafo 6.

- Declaración del Milenio (2000).

- Directrices voluntarias de la FAO para la realización progresiva del Derecho a la Alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria (2004)

- Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (aprobado en 2008, en proceso de ratificaciones).

La Constitución Política de Colombia en su artículo 93 señala que: “Los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los Derechos Humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”. En varias ocasiones la Corte Constitucional ha señalado que, en virtud del artículo mencionado, los tratados de derechos humanos hacen parte del “bloque de constitucionalidad” y que tales normas tienen rango constitucional. De acuerdo con la Corte: “el único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de

derecho internacional humanitario (C.P. artículos 93 y 214 numeral 2) es que estos forman con el resto del texto constitucional un “bloque de constitucionalidad”, cuyo respeto se impone a la ley” (Sentencia C-225-95, M. P. Doctor Alejandro Martínez Caballero). De igual manera, en la Sentencia T-483 de 1999, la Corte sostuvo que: “según el inciso segundo del art. 93 de la Constitución, los derechos y deberes consagrados en esta se interpretarán, de conformidad con los Tratados Internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”, añadiendo que: “Ello significa, que para efectos de interpretar los referidos derechos las normas de los tratados en referencia tienen carácter prevalente en el orden interno, formando por lo tanto parte del bloque de constitucionalidad, como lo ha reconocido la Corte en diferentes pronunciamientos”. (Sentencia T-483 de 1999 M. P. Doctor Antonio Barrera Carbonell).

En la Sentencia C-067 de 2003, la Corte Constitucional se ocupó de la fuerza normativa del Bloque de Constitucionalidad, señalando que: “El hecho de que las normas que integran el bloque de constitucionalidad tengan jerarquía constitucional hace de ellas verdaderas fuentes de derecho, lo que significa que los jueces en sus providencias y los sujetos de derecho en sus comportamientos oficiales o privados deben atenerse a sus prescripciones”, a lo que añadió: “Además, las normas del bloque operan como disposiciones básicas que reflejan los valores y principios fundacionales del Estado y también regulan la producción de las demás normas del ordenamiento doméstico”, por ende “la condición de ocupar con ellos el máximo peldaño en la escala normativa obliga a que toda la legislación interna acondicione su contenido y ajuste sus preceptos a los estatutos por aquellas adoptados, pues estos irradian su potestad sobre todo el ordenamiento normativo” (Sentencia C-067 de 2003 M. P. Doctor Marco Gerardo Monroy Cabra).

Por lo anterior, la Corte Constitucional ha definido de manera clara el Bloque de Constitucionalidad y les ha dado particular importancia a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos firmados por el Estado colombiano. En ese orden, la producción del conjunto de la normativa colombiana debe estar acorde con tales instrumentos internacionales, so pena de verse viciados por inconstitucionalidad, pues en palabras de la Corte, “no solo el productor del derecho positivo, sino también el ejecutor de la norma y su intérprete autorizado, están compelidos a seguir los lineamientos del bloque de constitucionalidad” (Sentencia C-225 de 1995 M. P. Doctor Alejandro Martínez Caballero). Por lo anterior, el Congreso de la República, como principal productor del derecho positivo tiene el deber de legislar conforme a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, por razones jurídicas y por razones éticas. Por razones jurídicas, al procurar la mayor coherencia del conjunto del ordenamiento jurídico, evitando a su vez la posible invalidez de las normas aprobadas. Por razones éticas, pues los Pactos y Tratados relativos a los derechos humanos son un fundamento ético que resume la aspiración más elevada del hombre el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, como de manera sabia señaló el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

La anterior reflexión resulta crucial para lo relacionado con la seguridad alimentaria y la posibilidad de diseñar una institucionalidad que pretenda vencer el terrible flagelo del hambre en nuestro país. El derecho a

la alimentación, al estar incluido en los tratados internacionales antes mencionados, está reconocido en nuestra normativa y tiene rango constitucional, por ende, no solo debe ser tratado y reconocido como un derecho humano y como un derecho fundamental; además, los criterios de interpretación relacionados con la alimentación deben apoyarse en las normas internacionales que dan fuerza normativa a dicho derecho humano.

En ese marco, el primer instrumento internacional a tener en cuenta sobre el Derecho a la Alimentación es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en especial su 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.*

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.*

Fue el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el que aportó, en 1999, una definición del derecho a la alimentación mediante Tanto el Comité como el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación definieron dos componentes del derecho: por un lado, el derecho a una alimentación *adecuada*, el cual comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, alimentos que no contengan sustancias nocivas, alimentos que sean aceptables para una cultura determinada, y alimentos que sean accesibles en formas sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos. Por otro, el derecho fundamental a *estar protegido contra el hambre*. Sin embargo, el Relator le agregó un componente adicional, consistente en que el acceso a la alimentación debe ser *satisfactorio y digno*¹. Este último componente im-

1 Según el Relator, “*El derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida síquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna*”. Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Informe presentado por el Sr. Jean Ziegler, Relator especial sobre el derecho a la alimentación, Distr. Gen. E/CN.4/2001/53, 7 de febrero de 2001, párr. 14.

plica que, para que la alimentación sea compatible con la dignidad humana, el derecho a una alimentación adecuada debe ser interpretado como el derecho a poder alimentarse por sus propios medios, con dignidad, y ser aceptable culturalmente².

El instrumento de interpretación más importante del artículo 11 del Pacto es la Observación General número 12 emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, documento que ha sentado doctrina internacional para definir el contenido del derecho humano a la alimentación adecuada y que ha sido adoptado por la Corte Constitucional y constituye un referente obligatorio frente a este derecho social. En el numeral 8 de dicha observación, el Comité afirma que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende dos elementos centrales: **la disponibilidad y la accesibilidad**.

Frente al primer factor, la disponibilidad, el Comité habla de: “la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada”. Frente al segundo factor, el de la accesibilidad, el Comité plantea que “la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”³.

Otros documentos doctrinales que siguen al mencionado Comité de Naciones Unidas, hablan de cuatro elementos centrales para definir el contenido del derecho a la alimentación. La Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo ha señalado como referentes cuatro ejes o pilares: **disponibilidad, acceso, calidad y aceptabilidad cultural**⁴.

La disponibilidad alimentaria tiene que ver con la generación permanente de condiciones que permitan la producción suficiente de alimentos a corto, mediano y largo plazo, así como el mantenimiento de una oferta sostenida de alimentos en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos y las comunidades. Valga resaltar que la disponibilidad está relacionada estrechamente con los productores de alimentos, pues gracias a ellos no habría comida al alcance de los consumidores. Por tal razón se considera que *una parte fundamental del derecho a la alimentación es la generación de las condiciones necesarias que permitan el desarrollo de la economía campesina, la pesca artesanal y otras actividades que permiten la producción de alimentos*.

El acceso complementa la disponibilidad, pues mientras la segunda tiene que ver con la garantía de una oferta permanente de alimentos, el acceso está ligado a la ajustada satisfacción de la demanda de comida. Este elemento comprende dos ejes complementarios, el acceso físico y el acceso económico. El acceso físico implica remover las barreras que impidan que las comunidades o las familias puedan conseguir alimentos de forma efectiva, esto es, gracias a la construcción de

vías de transporte para que el alimento se distribuya a ciertos lugares donde habitan las comunidades, también requiere que bajo ninguna circunstancia actores externos impidan la obtención de alimento (mediante bloqueos alimentarios, por ejemplo). El acceso económico se liga con la posibilidad de obtención de alimentos mediante compra en dinero u otro tipo de transacciones que no menoscaben la dignidad humana. Tal componente implica políticas públicas encaminadas al aumento de la oferta de empleos bien remunerados y mantenimiento de precios razonables de los alimentos, incluyendo medidas que impidan la especulación con los precios de los víveres.

A los dos anteriores se suman la calidad alimentaria y la aceptabilidad cultural del alimento. Por calidad se entiende la condición de que los alimentos disponibles a los que las personas tienen acceso no deben ser nocivos para la salud o carecer de los nutrientes necesarios para tener una vida digna acorde con los derechos humanos. La aceptabilidad cultural de los alimentos puede definirse como el respeto por la cultura, la tradición y los hábitos alimenticios de los diferentes pueblos y comunidades.

Para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados firmantes del Pacto Internacional, tienen una serie de obligaciones que deben seguir para garantizar el derecho a la alimentación. De acuerdo con el Comité “los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2° del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole”⁵.

Dentro de las obligaciones del Estado derivadas del Pacto Internacional cobran importancia tres tipos de obligaciones:

a) Obligación de Respetar

Refiere a la obligación de no vulnerar bajo ninguna circunstancia el derecho a alimentarse de una persona o una colectividad en caso de que pueda garantizárselo por sí mismo. El estado no debe tomar ninguna medida que atente o destruya el acceso a la alimentación de individuos o grupos sociales.

b) Obligación de Proteger

Esta obligación consiste en proteger a individuos y comunidades de los posibles ataques al derecho a la alimentación por parte de terceros, por ejemplo defender a las comunidades indígenas o campesinas de la usurpación de tierras por parte de empresas transnacionales, terratenientes o actores armados.

c) Obligación de Facilitar o de Satisfacer

Cuando un individuo o grupo sea incapaz de satisfacer su derecho a la alimentación, los Estados tienen la obligación de adelantar medidas tendientes a la plena garantía del derecho a la alimentación. En tales casos, los Estados deben procurar que las comunidades o los individuos puedan restablecer la capacidad de satisfacción de su derecho por sí mismos, evitando reproducir prácticas de dependencia alimentaria o asistencialismo. En palabras del Comité: “La asistencia alimentaria debe prestarse, en la medida de lo posible, de modo que no afecte negativamente a los productores locales y a los mercados locales y debe organizarse de manera que

2 Ibid.

3 **Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 12, El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11), (20° período de sesiones, 1999), U.N. Doc. E/C.12/1999/5 (1999).**

4 Mantilla, Alejandro y Morales Juan Carlos, “Alimentación adecuada para todas y todos es un derecho”, Bogotá, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2006.

5 Aplicación del Pacto... párrafo 6.

facilite el retorno a la autosuficiencia alimentaria de los beneficiarios”⁶.

También se destacan las obligaciones de “luchar contra la discriminación (de jure y de facto) en el acceso a la alimentación y en el acceso a los recursos productivos, particularmente la tierra, por parte de las personas y grupos vulnerables, en particular las poblaciones indígenas”⁷.

Como lo señaló en su momento el profesor Fernando Estrada⁸, el Estado colombiano ha adquirido otros compromisos en diversas cumbres internacionales que también perfilan medidas para garantizar el derecho a la alimentación. Dentro de ellas destacan los compromisos de la Cumbre Social de Copenhague que proponen un entorno que favorece la realización del derecho a la alimentación:

- a) Crear un ambiente favorable para el desarrollo social;
- b) Avanzar hacia la erradicación de la pobreza;
- c) Eliminación del desempleo;
- d) Propiciar la integración social;
- e) Promover la igualdad entre hombres y mujeres;
- f) Mejorar los niveles de educación;
- g) Articular una política de educación hacia los más pobres;
- h) Cuidar que los programas de ajuste no impacten negativamente a los más pobres;
- i) Articulación de una estrategia de desarrollo social.

En la *Conferencia Internacional sobre Nutrición, convocada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud*, el gobierno colombiano suscribió la *Declaración de América Latina para Enfrentar el Desafío Nutricional y un Plan de Acción Regional (1992)*, que contiene los siguientes compromisos generales:

I. Avanzar en la erradicación del hambre y la mala nutrición, atacando las causas que las generan en particular con relación a los grupos más vulnerables.

II. Asegurar la disponibilidad alimentaria.

III. Exigir que el concepto de seguridad alimentaria mundial, incluya el concepto de nutrición y esté presente en los procesos de negociación internacional en el área comercial y financiera, en la perspectiva del crecimiento económico y el desarrollo social.

IV. Asegurar el acceso a los alimentos para cubrir los requerimientos básicos de la población, priorizando sectores de menores ingresos.

V. Incorporar objetivos alimentarios y nutricionales en los planes y programas de desarrollo.

VI. Exhortar a los poderes públicos con el fin de mejorar el ordenamiento jurídico en aras de garantizar

la exigibilidad y seguimiento de la seguridad alimentaria y nutricional.

VII. Fortalecer la capacidad institucional en la participación y relación con organismos internacionales encargados del tema.

VIII. No usar la asistencia alimentaria con fines políticos y acompañarla de la cooperación técnica y financiera, de manera que se constituya en instrumento de desarrollo social.

IX. Incluir en los programas de ajuste estructural, metas y políticas de desarrollo social.

X. Buscar la cooperación de los medios de comunicación en la mejoría de las condiciones alimentarias y nutricionales de la población.

XI. Ejecutar el plan de acción regional que comprende:

- Mejora de la seguridad alimentaria y nutricional en los hogares.
- Protección de los consumidores mediante el mejoramiento de la calidad y la inocuidad de los alimentos.
- Atención a las personas menos favorecidas desde el punto de vista socioeconómico y nutricionalmente vulnerables.
- Prevención y tratamiento de las enfermedades infecciosas.
- Fomento de dietas y hábitos de vida saludables.
- Prevención de las carencias de micronutrientes específicos.
- Evaluación, seguimiento y análisis de situaciones nutricionales.
- Incorporación de consideraciones nutricionales en los programas y políticas de desarrollo.

En los párrafos 24 a 26 de la Observación General número 12, el Comité señala que los estados deben diseñar mecanismos institucionales adecuados para, con participación popular, formular una estrategia para aplicar las medidas necesarias para alcanzar la garantía plena del derecho, incluyendo medidas que involucren todos los aspectos del sistema alimentario: “en particular la producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo de alimentos sanos, así como las medidas paralelas en materia de salud, educación, empleo y seguridad social”. A lo anterior se añade la consideración de medidas como las “garantías de un acceso completo y equitativo a los recursos económicos, especialmente para las mujeres, incluido el derecho a heredar y a poseer tierras y otros bienes, y de acceso al crédito, a los recursos naturales y a una tecnología adecuada”.

Uno de los puntos más importantes de la interpretación de los instrumentos internacionales referidos al derecho a la alimentación es la indisoluble relación entre la producción de alimentos, la economía campesina y la disponibilidad de alimentos. Esta relación ha sido particularmente defendida por el Relator especial para el Derecho a la Alimentación, resaltando incluso la importancia de la agroecología campesina como vía privilegiada para alcanzar la disponibilidad alimentaria y superar la pobreza. En palabras del Relator especial para el Derecho a la Alimentación:

“...la agricultura debe desarrollarse de modo tal que aumenten los ingresos de los pequeños agricultores. La disponibilidad de los alimentos es, ante todo, un problema a nivel de los hogares, y el hambre hoy es atribuible principalmente a la pobreza, no a la escasez de

6 Ibid, párrafo 39.

7 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Derecho a la Alimentación y Acceso a la Justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional*, Roma, 2009.

8 Estrada, Fernando. “Contenido y alcance de los derechos económicos, sociales y culturales: Estudio sobre el derecho a la alimentación, derecho a la vivienda y derecho a la salud”, Bogotá 1998, Mimeo.

existencias ni a la incapacidad de la oferta mundial para satisfacer la demanda; la mejor manera de combatirla es aumentar los ingresos de los más pobres. Las comparaciones entre países indican que el crecimiento del PIB logrado gracias a la agricultura es por lo menos dos veces más eficaz para reducir la pobreza que el que se origina en otros sectores”.

A lo anterior, el Relator añade: “Los efectos multiplicadores son significativamente más altos cuando el mecanismo de activación del crecimiento es el aumento de los ingresos de los pequeños productores, que estimula la demanda de bienes y servicios de los vendedores y proveedores de servicios locales. Cuando los latifundios aumentan sus ingresos, la mayor parte de estos se gastan en insumos y maquinaria importados, y solo llega a los comerciantes locales una parte mucho menor. Únicamente el apoyo a los pequeños productores puede contribuir a romper el círculo vicioso que lleva de la pobreza rural a la expansión de los tugurios urbanos, y en el que la pobreza genera más pobreza”⁹.

Frente a la disponibilidad alimentaria, el Relator destaca que la agroecología aparece como un mecanismo privilegiado para la producción de alimentos: “En diversas regiones se han desarrollado y probado con excelentes resultados técnicas muy variadas basadas en la perspectiva agroecológica. Entre estos métodos cabe destacar el mantenimiento o la introducción de la diversidad biológica en la agricultura (diversidad de cultivos, ganado, agroforestería, peces, polinizadores, insectos, biota del suelo y otros componentes que intervienen en los sistemas de producción y en su entorno circundante) para lograr los resultados deseados en cuanto a producción y sostenibilidad. La gestión integrada de los nutrientes concilia la necesidad de fijar el nitrógeno en los sistemas de explotación agrícola con la importación de fuentes orgánicas e inorgánicas de nutrientes y la reducción de la pérdida de nutrientes mediante el control de la erosión”¹⁰.

La centralidad del campesino en las prácticas agroecológicas es destacada por el Relator, mencionando que la “participación de los agricultores es vital para el éxito de las prácticas agroecológicas” destacando la pedagogía campesino a campesino de América Central, y señalando que el Estado tiene el deber de promover tales prácticas.

En el ámbito del derecho interno, el acceso a la tierra para los campesinos, el derecho a la alimentación y los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria tienen asidero constitucional. Frente al derecho a la alimentación, la Corte Constitucional ha considerado que tiene respaldo en varias fuentes. Por un lado, en los artículos 43 y 44 superiores que contemplan la protección a las mujeres en embarazo y el derecho a la alimentación equilibrada como un derecho fundamental de los niños y niñas, respectivamente. Por otro, en los artículos 64, 65, 66, 78 y 81 superiores, los cuales protegen la producción alimentaria y los mecanismos para lograrlo; y finalmente, en el derecho internacional de los derechos humanos, el cual reconoce con claridad la alimentación como derecho y ha ingresado al ordenamiento jurídico colombiano por medio del bloque de constitucionalidad. Incluso en varias de sus sentencias la Corte Constitucional ha traído a colación conceptos

de mecanismos internacionales de protección de derechos humanos a la hora de delimitar los contenidos del derecho y las obligaciones del Estado en la materia¹¹.

La Corte Constitucional también ha defendido una comprensión similar del derecho a la alimentación, que ha sido analizado recientemente por la Corte Constitucional desde la perspectiva de las comunidades rurales que subsisten del cultivo, producción y distribución de alimentos obtenidos de la naturaleza¹². Desde este enfoque, la Corte ha venido llamando la atención sobre la relación de subsistencia que tienen las comunidades étnicas y campesinas con los recursos naturales, y sobre la necesidad de que “en los proyectos o decisiones sobre desarrollo sostenible, se dé prevalencia a los intereses de estas comunidades cuando su alimento depende de los recursos que explotan y producen tradicionalmente”¹³. Con base en lo anterior, la Corte también ha abogado por la sostenibilidad ambiental, pero además por la sostenibilidad social y la sostenibilidad cultural, estableciendo que la primera “pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad”, en tanto la segunda exige que “el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados”¹⁴.

De los artículos 64, 65 y 66, la Corte ha desprendido el concepto de seguridad alimentaria y, recientemente, el de soberanía alimentaria, el cual da cuenta de múltiples componentes que buscan otros fines además de aquel consistente en permitir el acceso a alimentos que abastezcan las necesidades nutricionales de la comunidad (el cual es el sentido restringido del concepto de seguridad alimentaria). La soberanía alimentaria tiene como objetivo el bienestar y supervivencia de quienes cultivan la tierra a partir de los siguientes elementos: el derecho a preservar los recursos naturales en la producción de los alimentos, la producción de comida saludable, la defensa de la cultura campesina en los procesos de producción y la implementación de sistemas locales de producción, industrialización, circulación y comercialización¹⁵. La Corte ha venido recogiendo este concepto, propuesto por movimientos campesinos a nivel global y local, retomándolos además de organismos internacionales que “no han sido ajenos a estos movimientos sociales”¹⁶. La Corte Constitucional tampoco lo ha sido y ha venido retomándolos y definiéndolos para defender el derecho a la alimentación de las comunidades “que se dedican a las economías tradicionales de subsistencia”¹⁷.

11 Ver, entre otras, Sentencias C-644 de 2012 y T-348 de 2012.

12 Al respecto, ver Sentencias C-262 de 1996 y T-348 de 2012.

13 Corte Constitucional, Sentencia T-348 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt.

14 *Ibíd.*

15 Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (Cloc-Vía Campesina), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Documento entregado en el marco de la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los DESC en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, octubre de 2013, disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/InformeDESCcampesinosCIDH.pdf>.

16 Corte Constitucional, Sentencia T-348 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt.

17 *Ibíd.*

9 Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación Sr Olivier de Schutter, Doc A/HRC/16/49, 20 de diciembre de 2010.

10 *Ibíd.*...

Por otro lado, en la Sentencia C-644 de 2012, la Corte ha mencionado que:

“...como resultado de la internacionalización de las relaciones económicas y la aplicación del derecho internacional de los Derechos Humanos se ha reconocido la importancia de relacionar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios al reconocimiento del derecho a la alimentación. En esta dirección parece encontrarse el artículo 11 del Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales que al establecer el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre prescribe que los Estados adoptarán medidas que se orienten al mejoramiento de los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante *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”.

La Corte también reconoce la importancia de los expertos de Naciones Unidas en materia alimentaria, citando especialmente al informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas de 11 de agosto de 2010, cuando señala que: “*El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluido el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda*”.

En ese orden, la Corte destaca que los artículos 64, 65 y 66 de la constitución¹⁸ están profundamente ligados con la producción de alimentos, en palabras de la Corte, los puntos clave a enfatizar son 4: “la 1. “Producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado”. 2. Que se debe otorgar “prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales”. 3. De igual manera que “a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras” y que, 4. Todo ello debe dirigirse a “incrementar la productividad” además de promover “la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario (...)”.

Para la Corte es muy claro que las actividades agrícolas están profundamente ligadas al derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria, pues los artículos 64 y 65: “Se trata sin duda de una disposición destinada a la salvaguarda de la producción que asegure la seguridad alimentaria interna. Al mismo tiempo, reconoce como prioridad el desarrollo integral del sector, es decir que por mandato constitucional, la cuestión agraria debe ingresar a la agenda pública de las autoridades del Estado, según sus competencias y facultades.

18 ARTÍCULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. ARTÍCULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad. ARTÍCULO 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

Este apoyo estatal debe tener una visión de conjunto, como quiera que ese tipo de desarrollo se alcanza con la mejora del proceso productivo y la eficiente explotación de la tierra, sin descuidar la reducción de las extremas desigualdades y consiguiente mejora de las condiciones de vida de la población campesina”.

La Corte complementa las anteriores consideraciones buscando integrar el derecho interno con el derecho internacional de los derechos humanos: “La anterior descripción del precepto constitucional, cobra aún mayor sentido cuando se analiza la protección de la producción alimentaria como fundamento de dos derechos: el derecho social individual a la alimentación adecuada y a no tener hambre, y el derecho colectivo de la seguridad alimentaria, los cuales se pueden reconocer en la Constitución en diversos preceptos que ingresan con toda nitidez desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos” (Sentencia C-644 de 2012, M. P. Doctora Adriana María Guillen Arango).

La Corte Constitucional ha llegado a similares conclusiones cuando ha tenido que analizar leyes que afectan los derechos del campesinado o acciones que vulneran derechos de esta población. En la Sentencia T-348 de 2012, que analizó la situación de una comunidad de pescadores que veía sus derechos vulnerados ante la implementación de un proyecto de infraestructura en su lugar de pesca tradicional, base de su identidad cultural y de su sustento y alimentación, la Corte aseguró que “*las comunidades que se dedican a las economías tradicionales de subsistencia, en su mayoría rurales, se han enfrentado, por un lado, a un gran crecimiento y tecnificación de la industria de producción de alimentos, y por otro, a la exploración y explotación de recursos naturales para la realización de macroproyectos*”¹⁹.

Los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, constituyen, en palabras de la Corte Constitucional, “ordenamientos programáticos” y el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones que generen una mejor calidad de vida para el campesinado²⁰. En conjunto, estos tres artículos exigen del Estado la adopción de medidas para garantizar el acceso a la tierra de los campesinos y campesinas, la protección de la producción de alimentos y medidas para garantizar dicha producción como los créditos agropecuarios. Con ello, los artículos protegen el derecho individual a la alimentación y el derecho colectivo a la seguridad y soberanía alimentaria²¹.

Estos aspectos son interdependientes. Por un lado, como lo ha afirmado la Corte Constitucional, del mandato de protección de la producción de alimentos se desprende la protección de la seguridad y soberanía alimentaria, pero la producción de alimentos necesita de medios para su producción y de sujetos que realicen esta actividad²². Entre los medios de producción indispensables para realizar la actividad agrícola se encuentran, entre otros, la tierra, el agua y las semillas, y entre los sujetos agrarios se encuentran los campesinos y campesinas como los más vulnerables entre los múltiples actores que intervienen en esta actividad. Efectivamente, los campesinos y campesinas son agricultores a pequeña escala que hacen de la producción agropecuaria su actividad económica, su medio de subsistencia y su garantía de derecho a la alimentación, así como su medio de identificación cultural como sujeto colectivo a partir de formas propias de produc-

19 Corte Constitucional, Sentencia T-348 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt.

20 Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M. P. Adriana María Guillén.

21 Ibíd.

22 Ibíd.

ción y de relacionamientos particulares con la tierra y los alimentos.

En el sentido anterior, en la Sentencia C-644 de 2012, la Corte Constitucional reconoció que “*El acceso a la tierra es relevante para la garantía de varios derechos humanos: del derecho a la alimentación y del derecho a una vivienda adecuada. Adicionalmente, la protección del acceso a la tierra es relevante para garantizar derechos de indígenas, mujeres, afrodescendientes y comunidades campesinas*”. Sobre la interdependencia del derecho a la alimentación y el acceso a la tierra para los campesinos, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación consideró que el acceso a la tierra “*es uno de los principales elementos necesarios para erradicar el hambre en el mundo*”, que “*la pobreza rural suele estar estrechamente vinculada con la desigualdad extrema en el acceso a la tierra*”, y que “*el acceso a la tierra es con frecuencia indispensable para asegurar el acceso a los alimentos y a medios de vida y, por tanto, para garantizar que las personas estén a salvo del hambre*”²³.

La agricultura es una de las actividades económicas que tiene protección constitucional. Como lo afirman las Directrices de Kuala Lumpur para integrar los Derechos Humanos en la política económica agrícola²⁴, la agricultura es “*un sector ocupacional de gran importancia, con más que 44% de la población mundial empleada en la agricultura (...) provee actividad económica y es el medio de sustento de más de mil millones de personas en el mundo*”²⁵. A su vez, estas mismas Directrices aseguran que esta actividad es la base para la realización de múltiples derechos humanos tanto en áreas rurales como urbanas.

En efecto, la agricultura constituye una base para el disfrute de múltiples derechos, entre los que se encuentran el derecho a un nivel de vida adecuado, en el que la agricultura provee los medios para un sustento de vida digno; el derecho al trabajo, en el que la agricultura proporciona las condiciones para empleo libremente elegido para los hombres y mujeres, con el potencial de asegurar salarios y condiciones laborales dignas; el derecho a la vivienda adecuada, en el que la agricultura proporciona los medios para pagar alojamiento y vivienda básicos, habilitado por el acceso a la tierra y los ingresos a través de la agricultura; el derecho al agua, en el que la agricultura, emprendida de una manera ambientalmente sostenible, proporciona los medios de acceso al agua de manera equitativa; el derecho a la alimentación adecuada, en el que la agricultura permite el acceso, pago, y disponibilidad de alimentación, hecho posible a través de prácticas y economía agrícolas; el derecho a la educación, en el que la agricultura proporciona los medios para alcanzar el conocimiento y las habilidades para apoyar una forma digna de vida y sustento; el derecho a la auto-determinación, en el que las prácticas

agrícolas se basan en los conocimientos tradicionales de los métodos, iniciativas y experiencias de los agricultores de pequeña escala y los pueblos indígenas²⁶.

Pese a la importancia que tiene la agricultura para la satisfacción de múltiples derechos, la inequitativa distribución de la tierra y el hambre continúan siendo un problema a nivel mundial y local, que afecta particularmente a los campesinos y campesinas que producen alimentos, muchos de los cuales no tienen acceso a medios productivos como la tierra. Así lo han afirmado mecanismos internacionales de protección de derechos humanos y la propia Corte Constitucional. De acuerdo con el Estudio preliminar del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre la promoción de los derechos de los agricultores y de otras personas que trabajan en las zonas rurales²⁷, cerca de 700 millones de personas que viven en zonas rurales siguen pasando hambre²⁸. Por su parte, el Grupo de Trabajo sobre el Hambre del Proyecto de Desarrollo del Milenio ha señalado que “*el 80% de los habitantes del mundo que pasan hambre viven en zonas rurales. De los 1.000 millones de personas que sufren de pobreza extrema en el mundo de hoy, el 75% viven y trabajan en zonas rurales. Esta situación se ha visto agravada por la crisis mundial de alimentos de 2008 y 2009. Hoy día el 50% de los habitantes del mundo que pasan hambre son campesinos que dependen total o parcialmente de la agricultura para subsistir. El 20% de ellos son familias sin tierra que sobreviven como campesinos arrendatarios o trabajadores agrícolas mal retribuidos que suelen tener que migrar de un empleo inseguro e informal a otro. El 10% de la población que pasa hambre vive en comunidades rurales que se dedican a actividades tradicionales de pesca, caza y pastoreo*”²⁹.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha reconocido la magnitud del problema de la tierra en Colombia. En la ya mencionada Sentencia C-644 de 2012, la Corte reconoció que los esfuerzos por establecer mecanismos jurídicos que permitan mejorar la calidad de vida de los campesinos han sido negativos, y ha señalado que “*la concentración de la tierra en Colombia no ha cesado de crecer y la población campesina, en todo caso, sigue siendo la población más pobre del país y la que vive en condiciones de mayor vulnerabilidad*”³⁰. Pero además de los problemas históricos que afronta el campesinado, estas mismas instancias también han dado cuenta de los nuevos factores que amenazan los derechos de esta población y, de paso, el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria de toda la población.

El Comité Asesor de Naciones Unidas ha asegurado que dentro de las causas principales de la discriminación y la vulnerabilidad de los campesinos y campesinas se encuentra la expropiación de tierras, desalojos y desplazamientos forzados, así como la ausencia de re-

23 Naciones Unidas, Asamblea General, Quincuagésimo séptimo período de sesiones, *Informe sobre el derecho a la alimentación preparado por el señor Jean Ziegler, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos*, Distr. General A/57/356, 27 de agosto de 2002.

24 Las Directrices de Kuala Lumpur para integrar los derechos humanos en la política económica agrícola. El documento fue elaborado por organizaciones de derechos humanos de distintas partes del mundo y contiene un conjunto de directrices para integrar los derechos humanos en la política económica agrícola.

25 Secretaría de la Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Center of Concern, “*Directrices de Kuala Lumpur para integrar los derechos humanos en la política económica agrícola*”, Nueva

York, 2010. Disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/Directrices%20de%20Kuala%20Lumpur.pdf>.

26 Extracto de las *Directrices de Kuala Lumpur para integrar los derechos humanos en la política económica agrícola*, ibíd. párr. 21.

27 Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 16° período de sesiones, Estudio preliminar del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los agricultores y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, Distr. General A/HRC/16/63, 18 de febrero de 2011.

28 Ibíd. Párr. 1.

29 Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), “*Informe sobre la pobreza rural 2001. El desafío consistente en acabar con la pobreza rural*”, Roma, 2001, disponible en <http://www.ifad.org/poverty/>.

30 Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M. P. Adriana María Guillén.

forma agraria, entre otros³¹. De igual forma, las comunicaciones más urgentes enviadas al Relator Especial sobre el derecho a la alimentación están relacionadas con denuncias de expropiación de tierras, desalojos y desplazamientos forzados³². Asimismo, la organización FIAN internacional, que lucha por la realización del derecho a una alimentación adecuada, documentó entre 1995 y 2005 más de 100 casos de violaciones del derecho a la alimentación, muchos de ellos relacionados con los mismos factores: la expropiación de tierras, los desalojos y los desplazamientos forzados³³.

4. La situación de la agricultura campesina y su impacto en la alimentación X

La grave crisis de la economía campesina colombiana se ha evidenciado con la creciente movilización social asociada a las luchas por la tierra y por mejores garantías para la producción como lo mostraron las movilizaciones agrarias de los años 2013 y 2014. Tales movilizaciones reflejan el descontento de los productores agropecuarios ante las políticas que han afectado gravemente la producción nacional y que han reconcentrado la tierra a favor de pocos propietarios.

En primer lugar, merece la pena revisar la extrema desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra, conforme a los más recientes datos oficiales.

Cuadro 1
Distribución de la propiedad de la tierra en Colombia

Definición	Tamaño predial	Predios	% Predios	Área (Has)	% Área
Microfundio 1	< 1 Ha	1'406.973	45%	451.252	0,6%
Microfundio 2	1.01- 3 Ha	619.202	19,8%	1'155.724	1,7%
Minifundio	3.01- 10 Ha	549.135	17,6%	3'107.308	4,5%
Pequeño	10.01-20 Ha	210.955	6,7%	3'024.278	4,3%
Mediano	20.01-200 Ha	313.827	10%	17'169.066	24,7%
Grande	> 200 Ha	27.537	0,9%	44'723.529	64,2%
Total		3'127.629	100%	69'631.157	100%

Fuente: IGAC, enero 01 de 2014. Base catastral a esa fecha. Excluyendo territorios colectivos indígenas, parques naturales, baldíos (registrados en registros catastrales), predios sometidos a régimen de propiedad horizontal o

Un segundo factor que preocupa gravemente es el aumento de las importaciones de productos agrícolas. Conforme a los datos del Ministerio de Comercio, en el período 1991 a 2013 las importaciones de alimentos aumentaron dramáticamente, pasando de 1'036.676 toneladas en 1991 a 8'846.736 toneladas en 2013. Tales resultados pueden explicarse por la reducción de los aranceles en el gobierno de César Gaviria Trujillo, pasando de un promedio de 45% a mediados de los ochenta, a un 12% a finales de los noventa³⁴. La reducción de aranceles, conocida como “apertura económica” reconfiguró la economía colombiana, especialmente en relación con la economía rural. Entre 1991 y 1998 se

evidenció un claro descenso en las exportaciones agropecuarias de 429 millones de dólares a 288 millones, mientras en el mismo lapso, las importaciones aumentaron de 230 a 1.150 millones de dólares³⁵.

Un reciente estudio sobre los impactos del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos revela los malos resultados para la agricultura colombiana tras la aprobación del Tratado:

“Durante los primeros dos años de vigencia del Acuerdo (mayo 14 2014- mayo 15 2012), el saldo de la balanza comercial de bienes de Colombia con Estados Unidos se redujo, e incluso en el segundo año fue deficitaria. En comparación con el año inmediatamente anterior a la entrada en vigor del Acuerdo la balanza comercial disminuyó más de US\$ 4.000 millones al pasar de US\$ 10.175 millones en el periodo 3 a solo US\$ 6.167 millones en el periodo 4. La situación es aún más preocupante si la comparación se hace frente al segundo año de vigencia del Acuerdo por cuanto se evidencia una reducción de \$US 10.449 millones”³⁶.

El mismo estudio concluye que el “comportamiento desfavorable del comercio agropecuario y agroindustrial... contribuyó con el 18% al balance negativo de la balanza comercial con Estados Unidos durante el primer año de vigencia del Tratado y con el 7,5% en el segundo año”³⁷. De igual manera, el estudio plantea que la “balanza agroindustrial registró un déficit cercano a los US\$ 461 millones tanto en el periodo 4 (mayo 2012-mayo 2013) como en el periodo 5 (mayo 2013-mayo 2014) para un total del orden de US\$ 920 millones durante los dos primeros años de vigencia del Acuerdo”, viéndose especialmente perjudicados los productores de trigo, maíz amarillo, maíz blanco y zanahoria.

En suma, las políticas de libre comercio han contribuido a la quiebra de la producción nacional agropecuaria, afectando especialmente el área sembrada de cultivos transitorios, cultivos de los cuales depende en buena medida la fuente de la alimentación nacional. De acuerdo con información proporcionada por el IGAC, para el año 2013 el área sembrada cerró en 5.5 millones de hectáreas. Un 59.2% corresponde a cultivos permanentes (3.3 millones de hectáreas), mientras un 31.7% a corresponden a cultivos transitorios (1.7 millones de hectáreas) y un 9.1 % a cultivos de forestales (500.000 hectáreas). Tal tendencia se presenta, gracias a la pérdida de rentabilidad de los cultivos transitorios frente a los permanentes por las nuevas dinámicas del libre comercio y la división internacional del trabajo en materia de agricultura.

El Proyecto de ley número 54 de 2014

De acuerdo con un estudio elaborado por la Defensoría del Pueblo³⁸, algunos de los principales problemas de la política pública de alimentos en Colombia son los siguientes:

31 Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 16º período de sesiones, *Estudio preliminar del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la Promoción de los Derechos de los Agricultores y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*, Distr. General A/HRC/16/63, 18 de febrero de 2011, párr.20 a 24.

32 *Ibid.*

33 *Ibid.*

34 Ver Héctor León Moncayo, “Ni lo uno ni lo otro. Integración y Desarrollo en América Latina”. Bogotá, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2007.

35 Ver al respecto: Jairo Sánchez, “La crisis estructural y el sector rural”, Cuadernos tierra y justicia # 2, Bogotá ILSA, 2002, p. 34.

36 Fernando Barberi, “Efectos del TLC Colombia-EEUU sobre el agro. Las cifras”, En Barberi y Suárez, “Efectos del TLC Colombia-EEUU sobre el agro”, Bogotá, Planeta Paz, Oxfam, 2015, p. 113.

37 *Ibid.*

38 Defensoría del Pueblo, “Las políticas públicas alimentarias en Colombia: un análisis desde los derechos humanos”, Bogotá, 2012.

1. Las políticas públicas alimentarias en Colombia no se han formulado con una perspectiva basada en los derechos humanos. Más bien, el lugar de los derechos ha sido ocupado por el mercado liberalizado, cuya centralidad como mecanismo de asignación de recursos ha obstaculizado una redistribución de activos que posibilite la disminución del hambre y la desnutrición.

2. En materia alimentaria, la focalización de las acciones públicas y los recursos ha reñido con la posibilidad de generar una posible política universal acorde con el derecho a la alimentación y ha mostrado pocos avances en el mejoramiento de la población nutricional de la población más pobre; población que debería verse beneficiada con tales recursos focalizados.

3. Las malas orientaciones de las políticas agropecuarias han incidido negativamente en la situación nutricional. Los ineficaces instrumentos para revertir la concentración de la propiedad de la tierra, la profundización del despojo contra las comunidades rurales y el énfasis de la política pública en apoyar los grandes cultivos de plantación que no producen alimentos (agrocombustibles, caucho, forestales y otros exportables) no reducen la pobreza rural y amenazan con afectar la disponibilidad de alimentos.

En ese marco, la propuesta de establecer un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional es una buena oportunidad para buscar corregir todos los problemas que han mostrado las políticas alimentarias, y generar así un nuevo entorno institucional que permita vencer el flagelo del hambre. Tal sistema es una necesidad impostergable para Colombia y por eso saludamos los objetivos y la intención del Proyecto presentado por la Senadora Sofía Gaviria.

Sin embargo, consideramos que esta iniciativa legislativa y el proyectado Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, no satisfacen los requerimientos planteados con un enfoque de derechos humanos. Aunque en la ponencia para segundo debate se recogen diversos instrumentos internacionales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional que revelan la importancia de la agricultura campesina y la pequeña producción agrícola para la producción de alimentos, (aspecto que fue bastante sustentado en la presente ponencia) en el articulado no aparecen instrumentos de política pública que permitan mejorar la disponibilidad de alimentos tomando como base la agricultura campesina. La única mención que encontramos aparece en el parágrafo 7° del artículo 12 donde se definen las funciones de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, refiriéndose a: “Propender por el fortalecimiento de los sistemas agroalimentarios locales, entre ellos la Agricultura Familiar/pequeña agricultura, proveedora de la mayor parte de los alimentos que se consumen en Colombia, América Latina y el Caribe y el mundo”; sin embargo, su redacción no ofrece herramientas efectivas que fortalezcan la economía campesina como fuente principal del abastecimiento alimentario en un posible Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Como lo hemos mostrado de manera extensa en el presente texto, la relación entre la producción campesina y el derecho a la alimentación va más allá de constituirse como un vínculo estrecho entre ambas, más bien puede decirse que *la producción campesina es una condición necesaria para la garantía del derecho a la alimentación, y para el desarrollo de la seguridad y soberanía alimentarias.*

En suma, un nuevo ordenamiento institucional que procure vencer el flagelo del hambre y la desnutrición en una perspectiva acorde con los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad, debe contar con medidas de transformación de la estructura productiva del campo, procurando generar garantías productivas para el campesinado productor de alimentos. Como lo mostramos en el presente documento, tales medidas son reconocidas por el derecho internacional, por el derecho interno, por reconocidos expertos y por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Ya que tales medidas son condiciones necesarias para un sistema público que garantice la alimentación en perspectiva de derechos humanos, puede decirse que si el proyectado sistema carece de medidas tendientes a fortalecer la pequeña producción agropecuaria, entonces no podrá alcanzar los objetivos proyectados.

En un contexto de grave crisis agropecuaria reflejada en los indicadores arriba mencionados, es necesario avanzar hacia un Sistema de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional que ponga al campesinado en el centro de la institucionalidad pública para combatir el hambre. Ese énfasis en la importancia del campesinado para la garantía del derecho a la alimentación, a través de la generación de disponibilidad de comida, está bien documentado en el derecho internacional y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En ese marco, la política pública alimentaria debe contener medidas que contrarresten los impactos negativos del libre comercio en la agricultura; la promoción de la pequeña agricultura campesina mediante políticas de subsidios, créditos blandos, asistencia técnica, condonación de deudas y seguros de cosecha; las garantías para la distribución, comercialización y circulación de los alimentos producidos por el campesinado conforme a un sistema de abastecimiento que ponga a las familias campesinas en el centro de los alimentos a distribuir; un nuevo programa de redistribución de la tierra que beneficie a los pequeños campesinos y permita mejorar la producción de alimentos, como lo plantea el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y como lo ha reseñado la Corte Constitucional en varias sentencias.

Aunque la propuesta contenida en el Proyecto de ley número 54 de 2014 Senado, se preocupa por la puesta en marcha de un nuevo entorno institucional que derrote el hambre y la desnutrición, consideramos que deja de lado medidas necesarias para alcanzar los objetivos propuestos por quienes luchamos contra el hambre.

3. Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicito a la Plenaria del Senado de la República archivar en segundo debate el Proyecto de ley número 54 de 2014 Senado, *por la cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINSAN), se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria, y se establecen otras disposiciones.*

Agradeciendo su amable atención,


ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE
LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintisiete (27) días del mes de mayo año dos mil quince (2015)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en *Gaceta del Congreso***, del informe de ponencia para segundo debate, en veintisiete (27) folios, “**al Proyecto de ley número 54 de 2014 Senado**, por la cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINSAN), se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria, y se establecen otras disposiciones, recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el veintisiete (27) de mayo de 2015, a las 12:00 p. m.

El presente informe de ponencia negativa para segundo debate de se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPINOSA VERGARA
Secretaría Comisión Séptima del Senado

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
136 DE 2015 SENADO**

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Turquía sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., a los 28 días del mes de julio del 2014.

Bogotá, D. C., _____ de 2015

Doctor

JOSÉ DAVID NAME

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Cordial saludo:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda, Constitucional permanente mediante comunicación de fecha 20 de mayo de 2015 y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para segundo debate ante la Plenaria del honorable Senado de la República, procedo a rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 136 de 2015 de Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Turquía sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., a los 28 días del mes de julio del 2014.

En razón a lo anterior, el siguiente informe de ponencia se presenta como a continuación se describe de conformidad con los siguientes ítems.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

II. FUNDAMENTOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES

III. FUNDAMENTOS DEL TRATADO

IV. IMPORTANCIA DEL ACUERDO PARA COLOMBIA.

V. ARTÍCULOS DEL ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE TURQUÍA SOBRE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN RECÍPROCA DE INVERSIONES.

VI. ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY No. 136 DE 2015 DE SENADO.

I. Antecedentes del proyecto

1.1 La iniciativa fue radicada ante la Secretaría General del Senado de la República el 23 de enero del 2015, por el Gobierno nacional a través de la Ministra de Relaciones Exteriores, doctora *María Ángela Holguín Cuéllar*, y la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, doctora *Cecilia Álvarez Correa Glen*.

El proyecto recibió el número de Radicación número 136 de 2015 Senado y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 196 de 2015, dirigido por reparto a la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, y por disposición de su Mesa Directiva quien me designó como ponente.

1.2 El Proyecto de ley número 136 de 2015 de Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Turquía sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., a los 28 días del mes de julio del 2014, cuya ponencia para primer debate, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 244 de 2015; fue discutido y aprobado en primer debate el día 20 de mayo por la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República.

II. Fundamentos legales y constitucionales

La Constitución Política establece en el artículo 189 que corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa “Dirigir las relaciones internacionales (...) y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”.

El artículo 150 ibídem, faculta al Congreso de la República para “Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional”, a la vez que el artículo 241 ibídem., consagra que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, por tanto establece que una de sus funciones consiste en “Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno

podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República solo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva”.

En punto a la aprobación que compete al Congreso de la República, el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 dispone que las Comisiones Segundas Constitucionales conocerán de “*política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional”.*

Respecto al trámite, el artículo 204 de la Ley 5ª de 1992 prevé que los proyectos de ley sobre tratados internacionales se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario o común.

En ese orden de ideas, la iniciativa del Gobierno nacional objeto de estudio, guarda armonía con el ordenamiento jurídico.

III. Fundamentos del Tratado

El Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones constituye un paso importante para el fortalecimiento de las relaciones económicas y de movimientos de capitales e inversión con la región euro asiática, especialmente el tratado entre Colombia y Turquía, que hará parte de la estrategia del país en su esfuerzo de internacionalización de su economía en el mercado global. Turquía posee una ubicación estratégica geográfica:

El gobierno colombiano en los últimos años ha desarrollado toda una estrategia para la internacionalización de la economía colombiana, dentro de esta uno de los puntos importantes es la negociación y suscripción de Acuerdos Internacionales de Inversión. El mejoramiento de las condiciones de seguridad física y jurídica y el repunte en el crecimiento económico han sido percibidos positivamente por inversionistas extranjeros que reconocen los esfuerzos de Colombia por mejorar el clima de inversión, destacando las condiciones favorables del país para desarrollar sus negocios. La aprobación por parte del Honorable Congreso de la República y la consecuente ratificación del Acuerdo entre la República de Turquía y la República de Colombia sobre Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones, impulsará la realización de nuevas inversiones recíprocas y motivará a los inversionistas extranjeros de esa nacionalidad a iniciar negocios y permanecer en el país, así como para que inversionistas colombianos incursionen en el mercado turco.

1. LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE INVERSIÓN

Este Acuerdo se enmarca dentro de las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” cuyo Capítulo VII establece, entre otros, que el Gobierno diseñará una política de promoción, dirigida a facilitar la inversión de los empresarios nacionales y extranjeros en Colombia y de los inversionistas colombianos en el exterior, e implementará una

agenda estratégica de negociación de Acuerdos Internacionales de inversión (AI)¹.

Sin embargo, el interés por la atracción de inversión extranjera al país no se limita al Plan de Desarrollo 2010-2014. Se trata de una política consistente que se remonta al Plan de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, en el que se planteó la suscripción de tratados bilaterales de inversión como política pública encaminada al desarrollo económico.

La relación positiva entre los Acuerdos de Inversión suscritos con países altamente exportadores de capital, como Turquía, y el aumento de los flujos de inversión extranjera directa hacia un país, ha sido analizada en estudios econométricos² permitiendo concluir que este tipo de acuerdos no sólo son instrumentos importantes para el desarrollo económico del país, de conformidad con lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, sino que adicionalmente, estos acuerdos permiten proteger las inversiones nacionales en el extranjero.

Siguiendo estas directrices, el Consejo Superior de Comercio Exterior, en Sesión número 81 del 27 de marzo de 2007, determinó los lineamientos a seguir en materia de negociaciones comerciales y de inversión, privilegiando la búsqueda de acuerdos y en consecuencia, el fortalecimiento de relaciones con aquellos países que cumplen una serie de criterios. En la actualización de esta agenda de negociación contenida en el Acta número 86 del año 2009, el Consejo Superior de Comercio Exterior identificó a Turquía como un país prioritario tanto para la suscripción de Acuerdos Internacionales de Inversión, como para las negociaciones Comerciales del Gobierno, ocupando el Puesto número 15 dentro de 20 países.

En consecuencia, la ratificación del Tratado de Inversión entre Colombia y Turquía hace parte de una estrategia coherente de inserción del país en la economía mundial, pues crea una atmósfera propicia para que empresarios colombianos busquen nuevos nichos de mercado en Turquía y contribuye a que Colombia se convierta en un actor importante en materia de atracción de flujos de capital. El esperado incremento de la inversión extranjera tendrá efectos positivos en el crecimiento económico y la generación de empleo.

IV. Importancia del Acuerdo para Colombia

¿Por qué es importante la inversión extranjera para Colombia?

El proceso de globalización económica en que se encuentran inmersos todos los países acentúa la importancia de integrar en forma activa las economías de los países en vías de desarrollo a la economía internacional. A su vez, la Inversión Extranjera Directa (IED) día a día se consolida como la fuente más dinámica de recursos para financiar el crecimiento económico de los países en vías de desarrollo. Esto se debe a que la inversión extranjera puede contribuir al desarrollo de un

1 Plan Nacional de Desarrollo. 2010-2011. “Prosperidad para Todos”. Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación, pág. 514.

2 Salacuse, Jeswald W.; Sullivan, Nicholas P. “Do BITS really work?: an evaluation of Bilateral Investment Treaties and their grand bargain”, en Harvard International Law Journal; pág. 105; Harvard University Press, Invierno 2005. Ver también, UNCTAD, “Bilateral Investment Treaties in the mid-1990s”, UN Doc.; UNCTAD/ITE/IIT/IIA/7, página 110, (1998).

país al complementar la inversión doméstica, aumentar la base impositiva, fortalecer los lazos de comercio y la capacidad exportadora, generar transferencias de tecnología, difundir habilidades y conocimientos especializados y se constituya en motor para la creación de empleo.

El inversionista extranjero suele introducir en los países menos desarrollados nuevas y modernas tecnologías que de otra forma no estarían disponibles en esas economías teniendo en cuenta que, por lo general, una de las características de los países en desarrollo es una menor capacidad de investigación científica. Así mismo, la inversión extranjera directa puede financiar la apertura de mercados de exportación de bienes y servicios a mercados internacionales, aprovechando así las ventajas comparativas de cada país. De igual manera, la inversión extranjera ayuda a las economías domésticas en la creación de puestos de trabajo y en la capacitación de empleados, ya que los inversionistas foráneos suelen tener un alcance global en materia de recursos humanos y conocimientos avanzados en el desarrollo de sus negocios, dos aspectos que normalmente transfieren a sus sucursales o filiales y por lo tanto fomentan el intercambio de expertos y la capacitación productiva de su personal.

Los posibles inversionistas antes de tomar la decisión de invertir revisan los factores políticos, económicos y jurídicos que les permitan orientar sus inversiones a aquellos lugares que les ofrezcan las mejores condiciones. Es en este punto donde la competencia regulatoria es determinante y obliga a diseñar políticas que atraigan capitales foráneos que aumenten la productividad del país, a la vez que se mantengan los estándares constitucionales y legales en materia de orden público, protección laboral y medio ambiental, entre otros.

Un estudio de la Fundación para la Educación y el Desarrollo denominado “Impacto de la inversión extranjera en Colombia”³ arroja significativas conclusiones sobre la importancia de la inversión extranjera para el país, a saber:

- *“La inversión extranjera directa en Colombia ha contribuido, por lo menos, con un punto porcentual de crecimiento anual del PIB en promedio en los últimos cinco años”.*

Puesto en contexto, esto quiere decir que entre 2002 y 2007, la creciente inversión extranjera contribuyó en promedio en más de un 1% al crecimiento anual del PIB de acuerdo a las mediciones realizadas por el estudio para esa época.

Gracias a la política del Gobierno nacional en materia de atracción a la inversión extranjera, en el año 2013 Colombia reportó una cifra record de recepción de Inversión Extranjera Directa (IED). El monto total de inversión extranjera en el país alcanzó los US\$16.772 millones, lo que representa el mayor monto de IED en la historia económica del país y sobrepasa el margen de los US\$15.823 millones reportados en el 2012 y US\$13.234 en 2012 que alcanzaron el 4.0% en 2011, 4.3% en 2012 y 4.5% en 2013 del PIB del país.

- *“Las empresas con inversión extranjera directa usan más mano de obra calificada”*

Nuestro país se ha convertido en los últimos años en un centro regional y en una plataforma exportadora para algunas empresas extranjeras. Varias Empresas Multinacionales (EMN) han llevado a cabo procesos de racionalización y han centralizado sus sedes administrativas, de producción, de mercadeo y de servicios (contabilidad, publicidad, etc.) en nuestro país.

El desempeño de las EMN en Colombia ha definido algunas características de las empresas receptoras, entre las que se resalta la mayor utilización de mano de obra calificada.

Dado el alto grado de sofisticación de las EMN, involucradas por regla general en sectores industriales o comerciales de alta complejidad, suele ser el caso que estas requieran de trabajadores especializados, con los conocimientos técnicos suficientes para cumplir con las exigencias propias de la actividad económica desarrollada.

- *“Las empresas con inversión extranjera directa pagan mayores salarios”*

La encuesta empresarial efectuada por Fedesarrollo arrojó que, en comparación con empresas colombianas pertenecientes al mismo sector, las empresas multinacionales suelen pagar mayores salarios y ofrecen mejores beneficios laborales para sus empleados. La razón radicaría en que las EMN tienden a ser más eficientes y productivas, lo que les permitiría invertir mayores sumas en capital humano.

- *“Las empresas con inversión extranjera directa desarrollan más investigación y desarrollo”*

El aporte de la IED se ha traducido en una mayor industrialización y mayores inversiones en servicios públicos (energía eléctrica, telecomunicaciones e infraestructura), en la minería (carbón y ferroníquel), en el sector de hidrocarburos y en el sector financiero.

La incidencia de la IED en estos sectores de alta demanda de bienes de capital repercute directamente en la renovación y actualización tecnológica del país. En el caso colombiano, la evolución reciente de los mercados internacionales con la presencia de inversión extranjera genera grandes oportunidades para los empresarios en la obtención de un sistema integrado de producción, distribución y comercialización propio de un mercado globalizado de bienes y servicios⁴.

- *“Las empresas con inversión extranjera directa tienen más arraigada la cultura de la responsabilidad social”*

La responsabilidad social Empresarial o responsabilidad corporativa es un concepto que tuvo origen en los modelos de negocio anglosajones. Poco a poco y por cuenta de la globalización, la teoría de la responsabilidad se fue extendiendo por todo el mundo. Colombia no es la excepción. La llegada de Empresas Multinacionales (EMN) trae consigo la implementación de modelos de buen gobierno corporativo, basados en las acciones de impacto social y en el involucramiento con la comunidad de parte de las empresas.

En la medida en que la responsabilidad corporativa puede modificar el comportamiento del consumidor (quien puede mostrar predilección por productos provenientes de empresas responsables socialmente), se crea una competencia sana que da valor agregado a las empre-

3 FEDESARROLLO. “Impacto de la inversión extranjera en Colombia” Diciembre 2007. www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Impacto-de-la-inversi%C3%B3n-extranjera-en-Colombia-Informe-Financial-Proexport-Dic-de-2007-_Impreso_.pdf

4 En 2004 la UNCTAD en el “Reporte Mundial Sobre la Inversión 2004: El giro hacia los servicios” mencionaba que la inversión extranjera estaba experimentando un giro hacia el mercado de los servicios.

sas que la practican. Así, la responsabilidad corporativa practicada por las EMN puede tener el efecto multiplicador de ser imitada por las empresas nacionales que quieren competir con las multinacionales.

Por las razones antes expuestas, Colombia sigue enfocando grandes esfuerzos y recursos en lograr mejoras sustanciales en temas como la seguridad física, la seguridad jurídica y el clima de inversión. En el informe de “doing business” del Banco Mundial 2014, Colombia se mantiene por segundo año consecutivo como el tercer lugar con mejor clima de inversión en América Latina, después de Chile y de Perú ocupando el puesto 43 dentro de 189 economías evaluadas.

¿Por qué es importante incrementar los flujos de inversión entre Colombia y Turquía?

Como se mencionó anteriormente, Turquía es un potencial exportador de calidad de inversión extranjera Directa⁵ para Colombia. Adicionalmente, Turquía se ubica para el periodo 2013 dentro del ranking de las economías más promisorias y como fuente de Inversión Extranjera Directa mundial, proyectado a 2014-2016.

Potencial de inversión en Turquía

Turquía es un lugar atractivo para desarrollar negocios por su economía creciente y dinámica, su potencial de mercado de aproximadamente 80 millones de habitantes, así como una plataforma de negocios hacia sus 22 socios comerciales en Europa y Estados del Medio Oriente. Turquía tiene un desempleo de 9,6% y una inflación de 7,4% lo cual muestra su estabilidad macroeconómica.

Turquía es la puerta de entrada tanto a Asia como a Europa, su ubicación estratégica y la red de tratados que tiene es una gran oportunidad para los inversionistas colombianos que quieran invertir ya sea en Europa como en Asia con acceso privilegiado.

Con la entrada en vigencia del Acuerdo se espera que se fomente el flujo de inversiones bilaterales de igual forma a como las relaciones comerciales se han incrementado en los últimos años, pasando de UD\$ 271 millones en 2010 a US\$ 792 millones en 2013.

La situación actual brinda una oportunidad importante para que Colombia, a través de este Acuerdo, promueva la entrada de flujos de inversión y esta se constituya como un mecanismo promotor de la economía.

Por lo anterior, resulta evidente que este Acuerdo, y los demás instrumentos y acciones de integración, serán un aporte al dinamismo y fortalecimiento de las relaciones entre Colombia y Turquía.

V. Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y Gobierno de la República de Turquía sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones.

Protección recíproca de inversiones

Los Estados al negociar un tratado de Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones (BIT, por sus siglas en inglés) buscan establecer un marco jurídico justo y transparente que promueva la inversión a través de la creación de un ambiente que proteja al inversionista, su inversión y los flujos relacionados, sin crear obstáculos indebidos a las inversiones provenientes de la otra Parte del tratado. En otras palabras, se busca establecer unas reglas de juego claras para los inversionistas de ambas Partes, que brinden protección y seguridad mutua en el

tratamiento de las inversiones con el ánimo de generar incentivos para la atracción de la inversión extranjera.

Por tal motivo, en dicho instrumento se establecen compromisos relacionados con el tratamiento que se otorgará al inversionista (trato nacional y trato de nación más favorecida), los estándares de responsabilidad que asumen los Estados con respecto a los inversionistas del otro Estado (nivel mínimo de trato), el establecimiento de reglas para la compensación al inversionista en caso de expropiación, y la transferencia de los capitales vinculados a la inversión. Además, mediante estos tratados se establecen procedimientos claros de solución de controversias.

Es importante señalar que para un correcto entendimiento y aplicación del acuerdo se hace necesario definir claramente quienes son los sujetos destinatarios de este (definición de inversionista) y qué tipo de actividades o transacciones económicas serán cubiertas por el mismo (definición de inversión). También se deben definir otros elementos necesarios para otorgar mayor claridad y eficacia al acuerdo tales como las reglas para su entrada en vigor, terminación y las condiciones de aplicación en el tiempo y el espacio.

Los negociadores colombianos, tuvieron en cuenta las peculiaridades jurídicas, económicas y políticas del país, así como los pronunciamientos previos de varios miembros del Congreso de la República y la Honorable Corte Constitucional en relación con Acuerdos de características similares al presente.

Es así como se reiteraron cláusulas compatibles con nuestra Constitución y a las que se ha referido la Honorable Corte Constitucional cuando ha tenido la oportunidad de revisar las leyes aprobatorias de otros tratados de esta misma naturaleza. Fue así como, para respetar lo previsto en el artículo 100 de la Constitución, el Tratado prevé que nada de lo dispuesto en el mismo se interpretará en el sentido de impedir que una parte adopte o mantenga medidas destinadas a preservar el orden público. Así mismo, se acordó que las Partes podrán establecer monopolios de conformidad con lo establecido en el Acuerdo, y en el caso de Colombia de acuerdo con el artículo 336 de la Constitución.

En igual sentido, para que el tratado sea concordante con el artículo 58 de la Constitución se convino que por razones de utilidad pública o interés social y con arreglo a la ley pueden expropiarse las inversiones, siempre que medie el pago de una indemnización pronta, adecuada y efectiva.

Las cláusulas que desarrollan los compromisos adquiridos se describen a continuación:

En el **Preámbulo** se establece que el Acuerdo tiene por finalidad la promoción de la inversión en aras de la intensificación de la cooperación económica entre ambos países y mantener condiciones favorables para las inversiones realizadas por inversionistas, y de esta forma estimular la iniciativa empresarial y promover la prosperidad y el desarrollo económico para ambas Partes, y la prosperidad económica de ambos países.

CAPÍTULO I. Definiciones

Artículo 1. Definiciones.

Se incluye aquí la definición de “inversionista”, “inversión”, “empresa”, “territorio” y “nacional”, entre otros. En este artículo se incorpora al Acuerdo una definición de inversión que contempla los actos que revisten carácter de inversión (tales como adquisición de propiedad, acciones, derechos de autor y derechos de

5 UNCTAD, “Reporte Mundial sobre la Inversión 2014: Invirtiendo en los ODS: Un plan de acción” Pg. 218

propiedad intelectual, entre otros). Además, se contemplan las características mínimas de una inversión: aporte de capital, la expectativa de ganancia o rendimientos y la asunción de riesgo.

Se excluyen de esta definición aquellas operaciones que no deben entenderse protegidas al amparo del acuerdo. Estas son las operaciones de deuda, la adquisición de acciones que representen menos del diez por ciento (10%) de una compañía a través de bolsas de valores, las reclamaciones de dinero derivadas de contratos comerciales para la venta de bienes o servicios o el otorgamiento de créditos en relación con una transacción comercial. Finalmente, dentro de la definición de inversionista, se hace claro que el acuerdo no aplicará para las inversiones realizadas por personas que ostenten doble nacionalidad.

CAPÍTULO II. Inversión

Artículo 2. Ámbito de Aplicación.

Este artículo establece que el Acuerdo se aplicará a todas las inversiones de inversionistas de una Parte que hayan sido legalmente establecidas, adquiridas o expandidas en la otra Parte, sin tener en cuenta cuando se establecieron, adquirieron o expandieron dichas inversiones. Se aclara, que el Acuerdo no será aplicable a las controversias o reclamaciones sucedidas con anterioridad a la vigencia del tratado, las inversiones realizadas con capitales o activos vinculados a actividades de origen ilícito y cuestiones tributarias. Se excluyen las medidas tributarias y las medidas que se adopten por razones prudenciales para mantener la integridad o estabilidad del sistema financiero.

Artículo 3. Promoción y admisión de las Inversiones.

Cada Parte fomentará y admitirá en su territorio, inversiones realizadas por los inversionistas de la otra parte, de conformidad con su política económica general.

Artículo 4. Estándar de Mínimo Trato.

Bajo este estándar Colombia debe dar a los inversionistas de Turquía un mínimo de garantías y protección a las inversiones. Este mínimo se establece de conformidad con estándares de la costumbre internacional, es decir, el mínimo nivel de trato que otorgan por lo general los demás países a las inversiones extranjeras. Normalmente, el nivel mínimo de trato involucra los compromisos de otorgar un “trato justo y equitativo” (es decir, dar un trato no arbitrario, garantizar acceso a las cortes de justicia y los tribunales administrativos y no denegar la justicia en procedimientos penales, civiles o administrativos ajustado al debido proceso) y “protección y seguridad plenas” a sus inversiones.

Artículo 5. Trato Nacional y Trato de la Nación más Favorecida.

Se establece el llamado “trato nacional”, por el que las Partes se comprometen a tratar las inversiones y a los inversionistas de la otra Parte como si hubieran sido hechas por nacionales del propio territorio, prohibiendo cualquier tipo de discriminación.

Este artículo establece el trato de “Nación más favorecida” por el que una Parte se compromete a tratar a la inversión y a los inversionistas de la otra Parte de la misma manera en que trata las inversiones e inversionistas de un tercer país, que eventualmente tenga beneficios adicionales a los concedidos mediante el Acuerdo.

Sin embargo, el trato de nación más favorecida, no aplica en materia de los mecanismos de solución de controversias, ni a acuerdos más favorables dados en virtud de su membresía o asociación a una unión aduanera,

unión económica o monetaria, un mercado común o un área de libre comercio existente o que exista en el futuro.

Artículo 6. Excepciones Generales.

En este artículo se establece una salvaguarda de la potestad regulatoria del Estado, para adoptar ciertas medidas si cumplen con el requisito de no ser discriminatorias entre inversiones o inversionistas, o no se constituyan en una restricción encubierta al comercio internacional o a la inversión.

Dichas medidas son aquellas para proteger la vida humana, animal o vegetal, que garanticen el cumplimiento de leyes y normas que no sean incompatibles con el Acuerdo y la conservación de los recursos naturales vivos y no vivos no renovables; medidas para la prevención de prácticas engañosas y fraudulentas; medidas para la protección de la privacidad individual relacionada con el procesamiento y divulgación de datos personales y la protección de confidencialidad de registros y cuentas personales; y medidas legales para preservar la seguridad pública u orden público así como medidas para la conservación de sus intereses esenciales de seguridad de conformidad con las obligaciones de la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y seguridad.

Artículo 7. Expropiación y Compensación.

Este artículo establece como requisitos para la procedencia de la expropiación o la nacionalización directa o indirecta, que el motivo sea de utilidad pública o interés social; que la medida no tenga carácter discriminatorio; que se respete el debido proceso y se realice mediante la indemnización pronta, adecuada y efectiva.

La segunda parte del mencionado artículo establece criterios para la determinación de la existencia de una expropiación indirecta. La tercera parte, las características de la indemnización: que sea pagada sin demora; que corresponda al valor justo del mercado antes de la expropiación; que no se vea afectada por la merma de valor a consecuencia del anuncio de una expropiación futura; y que sea liquidable y transferible. El precepto desarrolla también lo relacionado con el pago de intereses y la regulación del tipo de cambio.

También establece la posibilidad de que los estados de establecer o mantener monopolios de conformidad con su legislación nacional.

Finalmente, el artículo excluye de su aplicación la expedición de licencias obligatorias dentro del marco del acuerdo ADPIC.

Artículo 8. Compensación por Pérdidas.

Establece que las Partes otorgaran a los inversionistas de la otra Parte un tratamiento no menos favorable que el que otorgan a sus propios inversionistas o a inversionistas de una Parte no-Contratante, en cuanto a la restitución, indemnización, compensación u otro acuerdo si existe, cuando hayan sufrido pérdidas o daños como resultado de conflictos armados, revolución e insurrección, entre otros.

Artículo 9. Repatriación y Libre Transferencia

Este artículo establece un marco recíproco en el que todas las transferencias se hagan libremente y sin demora. Tales transferencias incluyen varios rubros detallados, tales como aportes de capital, ganancias, dividendos, intereses, regalías, asistencia técnica, venta o liquidación de la inversión etc.

De igual modo, se estipula la utilización de monedas de libre uso al tipo de cambio vigente al momento de la transferencia.

Para respetar la autonomía del Banco de la República y del gobierno, se acordó que en circunstancias de problemas o amenazas a la balanza de pagos y dificultades o amenazas para el manejo macroeconómico, se pueden restringir temporalmente las transferencias.

Dichas restricciones deben ser no discriminatorias, de duración limitada, acorde con los Artículos del Acuerdo del Fondo Monetario Internacional y prontamente notificadas.

Artículo 10. Subrogación

Con esta disposición se busca evitar que un inversionista que ya haya sido indemnizado por una aseguradora contra riesgos no comerciales, por ejemplo, riesgos políticos, demande al Estado buscando que este también lo indemnice. Así mismo, busca que la parte contratante o la agencia designada por esta, tenga, en virtud de la subrogación, la facultad de ejercer los derechos, exigir los reclamos del inversionista y asumir las obligaciones relacionadas con la inversión en la misma medida que el inversionista.

Artículo 12 y 14. Solución de Controversias entre una Parte Contratante e Inversionistas de la otra Parte Contratante y entre las Partes Contratantes.

Este Capítulo establece el procedimiento para resolver las controversias que surjan entre alguno de los Estados e inversionistas del otro Estado.

En general el acuerdo prevé que una vez agotadas las fases de consultas y negociación, que tendrán una duración mínima de seis meses, un inversionista puede someter sus diferencias con una Parte a arbitraje bajo el Convenio del CIADI, el mecanismo complementario del CIADI, las reglas del CNUDMI u otro mecanismo ad hoc acordado por las partes de una controversia. No se someterán a arbitraje bajo este capítulo las medidas de los artículos 3° (Promoción y Admisión de las Inversiones) y 15 (Otras disposiciones), cuando el inversionista haya sufrido daños como consecuencia de dicha violación.

Más allá de las particularidades de la normatividad acordada, el punto central de esta sección es la posibilidad de solucionar una controversia entre el inversionista y el Estado receptor de la inversión a través de tribunales arbitrales internacionales. Esta posibilidad ha sido reconocida en pasados Acuerdos Internacionales de Inversión aprobados por el Honorable Congreso y revisados positivamente por la Corte Constitucional.

Artículo 13. Denegación de Beneficios

En esencia, el artículo 13 busca impedir que a través de una especie de triangulación, se beneficien de las normas de protección de inversiones, inversionistas de terceros países o inversiones sin actividades comerciales sustanciales, es decir empresas de papel, o inversionistas del mismo país que niega los beneficios.

Artículo 14. Solución de Controversias entre las Partes Contratantes.

En caso de conflicto entre los dos Estados contratantes, acerca de la interpretación o aplicación del Acuerdo, este se resolverá, en lo posible, mediante consultas. Si la controversia no puede resolverse en 6 meses, esta, se podrá presentar a un tribunal de arbitraje ad hoc designado de común acuerdo por las partes. Luego se establece el procedimiento para establecer el tribunal, las calidades de los árbitros y otros aspectos administrativos del tribunal.

Artículo 16. Entrada en Vigencia.

Establece el procedimiento para la entrada en vigencia del Acuerdo, su duración y terminación. La vigencia

inicial será de 10 años prorrogables a menos que se denuncie el mismo, caso en el cual para las inversiones realizadas se prolongará por un plazo adicional de 10 años.

VI. Articulado del proyecto de ley

Artículo 1°. Apruébase el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Turquía sobre Promoción y Protección Recíprocos de Inversiones”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., a los 28 días del mes de julio de 2014.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1994, el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Turquía sobre Promoción y Protección Recíprocos de Inversiones”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., a los 28 días del mes de julio de 2014, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Proposición

Por lo anteriormente expuesto, y por cumplir el proyecto de ley con los requisitos Constitucionales, me permito proponer:

Dar Segundo debate al Proyecto de ley número 136 de 2015 de Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Turquía sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones”*, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., a los 28 días del mes de julio del 2014.

Cordialmente,



JIMMY CHAMORRO CRUZ
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE ANTE LA COMISIÓN SEGUNDA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 136 DE 2015 DE SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Turquía sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., a los 28 días del mes de julio del 2014.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Turquía sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., a los 28 días del mes de julio del 2014.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1994, el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Turquía sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., a los 28 días del mes de julio del

2014, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Cordialmente,

JIMMY CHAMORRO CRUZ
Senador de la República

Bogotá, D.C., Mayo 27 de 2015

AUTORIZAMOS EL PRESENTE INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PRESENTADA POR EL HONORABLE SENADOR JIMMY CHAMORRO CRUZ, AL PROYECTO DE LEY No. 136/15 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE TURQUIA SOBRE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN RECÍPROCA DE INVERSIONES", SUSCRITO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ, D.C., A LOS 28 DÍAS DEL MES DE JULIO DE 2014, PARA SU PUBLICACIÓN EN LA GACETA DEL CONGRESO.

JIMMY CHAMORRO CRUZ
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
Vicepresidenta
Comisión Segunda
Senado de la República

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN
PRIMER DEBATE COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO
DE LA REPÚBLICA**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 136 DE 2015
SENADO**

por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Turquía sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones", suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., a los 28 días del mes de julio del 2014.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Turquía sobre Promoción y Protección

Recíproca de Inversiones", suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., a los 28 días del mes de julio del 2014.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1994, el "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Turquía sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones", suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., a los 28 días del mes de julio del 2014, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día veinte (20) de mayo del año dos mil quince (2015), según consta en el Acta No. 30 de esa fecha.

JIMMY CHAMORRO CRUZ
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
Vicepresidenta
Comisión Segunda
Senado de la República

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 343 - jueves 28 de mayo de 2015

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 54 de 2014 Senado, por la cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINSAN), se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria, y se establecen otras disposiciones 1

Informe de ponencia para segundo debate Texto propuesto y Texto definitivo al proyecto de ley número 136 de 2015 Senado, por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Turquía sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones", suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., a los 28 días del mes de julio del 2014..... 10