



# 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° 443

Bogotá, D. C., viernes, 19 de junio de 2015

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariosenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 28 DE 2014 SENADO

*por medio de la cual se introduce medidas para la mitigación y adaptación al cambio climático y se establecen otras disposiciones.*

Doctor

Honorable Senador Luis Emilio Sierra Grajales

Presidente

Comisión Quinta

Honorable Senado de la República

Ciudad.

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 28 de 2014 Senado, por medio de la cual se introduce medidas para la mitigación y adaptación al cambio climático y se establecen otras disposiciones.**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del honorable Senado de la República me hiciera, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, en cumplimiento de los artículos 150, 183 y 184 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto del asunto, de origen parlamentario.

#### 1. ANTECEDENTES - TRÁMITE

El día 22 de julio de 2014, los honorables Representantes Carlos Eduardo Guevara, Guillermina Bravo Montaño, Ana Paola Agudelo, radicaron en la Secretaría General del honorable Senado de la República, el proyecto de ley de la referencia, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 376 de 2014.

#### 2. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley en estudio, consta de veintitrés (23) artículos a saber, que tienen como finalidad fortalecer los mecanismos económicos, de política y la institucionalidad pública del país para responder adecuadamente a los impactos del cambio climático y adaptarse a sus consecuencias (artículo 1°); para efectos de la presente ley se definen los siguientes términos: a) **Efecto invernadero**. Es el fenómeno natural por el cual la tierra retiene parte de la energía solar, permitiendo mantener la temperatura de la tierra; b) **Gases de efecto invernadero**. Absorben y emiten radiación en determinadas longitudes de ondas del espectro de radiación infrarroja emitido por la superficie de la tierra, la atmósfera, y las nubes; c) **Cambio climático**. El cambio del clima, tal como se entiende en relación con las observaciones efectuadas, se debe a cambios internos del sistema climático o de la interacción entre sus componentes, o cambios del forzamiento externos debidos a causas naturales; d) **Calentamiento global**. Aumento en la temperatura de la tierra como resultado del incremento de gases de efecto invernadero en la atmósfera; e) **Adaptación**. Comprende el ajuste de los sistemas naturales o humanos a los estímulos climáticos actuales o esperados o a sus efectos, con el fin de moderar perjuicios o explotar oportunidades beneficiosas; f) **Mitigación**. Medidas de intervención prescriptiva o correctiva dirigidas a reducir o disminuir los daños y pérdidas que se puedan presentar a través de reglamentos de seguridad y proyectos de inversión pública o privada cuyo objeto es reducir las condiciones de amenaza; g) **Vulnerabilidad**. Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente; h) **Servicio ambiental**. Beneficio que la sociedad recibe de los ecosistemas, como por ejemplo la generación de oxígeno; i) **Captura de carbono**. Extracción y almacenamiento de carbono de la atmósfera en sumideros de carbono o a través de un proceso físico

o biológico como la fotosíntesis; j) **Fenómeno climático extremo.** La ocurrencia de un valor de una variable meteorológica o climática por encima de un valor de umbral cercano al extremo superior de la horquilla de valores observados en la variable. (Artículo 2°); de la inclusión de la adaptación y la mitigación al cambio climático en las políticas del Estado (artículo 3°); del fortalecimiento de la capacidad nacional frente al cambio climático (artículo 4°); de la inclusión de medidas de adaptación al cambio climático en las políticas del Estado (artículo 5°); de la adaptación en los planes de ordenamiento territorial (artículo 6°); de los sistemas abastecedores de agua (artículo 7°) de la inclusión de las normas de construcción (artículo 8°) de la gestión de riesgos asociados a fenómenos climatológicos extremos (artículo 9°) de la gestión del riesgo asociado a fenómenos climatológicos extremos en la planeación del desarrollo territorial (artículo 10) de la reducción de la vulnerabilidad fiscal del país ante desastres naturales (artículo 11) de la inclusión de la mitigación de gases efecto invernadero en las políticas de Estado (artículo 12) del registro de los proyectos de mitigación (artículo 13) de la promoción de proyectos (artículo 14) de la promoción de generación de energía por fuentes alternativas (artículo 15) de la promoción de proyectos de generación de energía por fuentes alternativas en zonas no interconectadas (artículo 16) constitución del fondo de adaptación y mitigación al cambio climático (artículo 17) fuentes de financiación del fondo (artículo 18) beneficiarios del fondo (artículo 19) destinación y manejo de recursos (artículo 20) de la promulgación, divulgación y concientización pública (artículo 21) promoción de líneas de investigación sobre cambio climático (artículo 22) vigencia (artículo 23).

La importancia de que el proyecto de ley en estudio se convierta en ley, la podemos encontrar en la exposición de motivos del mismo, razón por la cual la plasamos en la presente ponencia.

#### **Mitigación y adaptación al cambio climático, objetivo de la ley**

El objetivo es el de tomar acciones para enfrentar el cambio climático, teniendo en cuenta que el informe de desarrollo humano de 2007, lo señala como el más grande reto que la humanidad está afrontando en el momento. Así mismo, informes internacionales encuentran que los costos de inacción frente al cambio climático, sobrepasan con creces los costos de tomar acciones tempranas y urgentes.

#### **MARCO DE ACCIÓN DE LA LEY**

##### **A) Adaptación al cambio climático**

Además del marco general en términos de política que propone la ley, esta da un especial énfasis al tema de adaptación al cambio climático que el Gobierno ha reconocido como la mayor prioridad para el país, y que es necesario que sea considerado en términos de definición de una política pública, al considerar que el país solo es responsable del 0,35% de las emisiones del GEI pero que es altamente vulnerable a sus impactos, por eso se hace necesario generar una ley que dicte parámetros para que las entidades territoriales, las autoridades ambientales y otros estamentos de definición de política pública incluyan dentro de su planeación el tema de adaptación.

Lo anterior es consistente con lo manifestado por el IPCC, que sostiene que los esfuerzos en mitigación no proveerán resultados inmediatos y que los impactos en ecosistemas, en la salud y en la producción de alimentos, entre otros, serán diversos en diferentes partes del planeta.

Adicionalmente, el sector agrícola se podría ver afectado en su productividad debido al déficit hídrico prolongado atribuible al fenómeno de El Niño que pueden afectar negativamente los rendimientos de diferentes cultivos.

El sector eléctrico también es altamente vulnerable al fenómeno de El Niño ya que el país utiliza principalmente fuentes hídricas para su generación de energía eléctrica, al respecto se encuentra que del total de capacidad efectiva, el 67,4% corresponde a las plantas hidráulicas, mientras las térmicas a gas tienen el 27%, las del carbón el 53%.

##### **B) Mitigación de Emisiones de Gases efecto invernadero**

Algunos impactos del cambio climático son propios de dinámicas de mercado, en industrias que son sensibles a los mismos, como lo son la agricultura, ganadería, pesca, turismo, infraestructura, agua y energía.

La importancia de la mitigación radica en que de no comenzar a reducir las emisiones de GEI como principal causante del cambio climático, se verán efectos directos sobre la salud, los ecosistemas, las organizaciones sociales, culturales y se afectan las poblaciones en su actividad económica, en su calidad de vida y en la sostenibilidad ambiental.

La política nacional cuenta con un buen conjunto de alternativas, que merecen ser reglamentadas como los lineamientos de política de cambio climático, y que se puede utilizar para la constitución de la política de Estado frente al cambio climático principalmente en lo referente a la mitigación que ha sido el énfasis hasta hace poco.

#### **MARCO JURÍDICO Y SU ESTADO DEL ARTE**

**1) Convención Marco de Naciones Unidas Sobre Cambio Climático:** Cuyo objetivo es la estabilización de concentraciones de GEI en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. La convención fue aprobada por el Gobierno de Colombia mediante la Ley 164 de 1994.

**2) Protocolo de Kyoto:** Tratado internacional que regula los mecanismos de desarrollo limpio y el compromiso de los países con el cambio climático. Ratificado mediante la Ley 629 de 2000 y confirma su vigencia con un segundo periodo hasta el 2020.

**3) Resolución número 0453 del 27 de abril de 2004:** *por la cual se adoptan los principios, requisitos y criterios y se establece el procedimiento para la aprobación nacional de proyectos de reducción de emisiones del GEI que adoptan al MDL.*

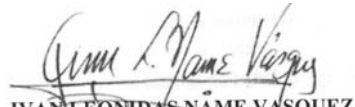
**4) Lineamientos de Política de Cambio Climático en Colombia aprobados en la sesión XIX del Consejo Nacional Ambiental:** Cuyo objetivo es identificar las estrategias requeridas para consolidar la capacidad nacional necesaria que permita responder a las posibles amenazas del cambio climático, y a las disposiciones

de la convención marco de las naciones unidas sobre cambio climático y protocolo de Kyoto.

### 3. Proposición

Con base en las anteriores consideraciones plasmadas en la presente Ponencia, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, presento ponencia favorable y en consecuencia, solicito a los honorables Miembros de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del honorable Senado de la República dar primer debate al **Proyecto de ley número 28 de 2014 Senado**, por medio de la cual se introducen medidas para la mitigación y adaptación al cambio climático y se establecen otras disposiciones.

De los honorables Congresistas,



IVAN LEONIDAS NÁME VASQUEZ  
Honorables Senador de la Republica

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 28 DE 2014 SENADO

*por medio de la cual se introducen medidas para la mitigación y adaptación al cambio climático y se establecen otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

#### TÍTULO I

##### DEL OBJETO Y DE LAS DEFINICIONES

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es fortalecer los mecanismos económicos, de política y la institucionalidad pública del país para responder adecuadamente a los impactos del cambio climático y adaptarse a sus consecuencias.

Artículo 2°. *De las definiciones.* Para efectos de la presente ley se definen los siguientes términos:

a) **Efecto invernadero.** Es el fenómeno natural por el cual la tierra retiene parte de la energía solar, permitiendo mantener la temperatura de la tierra, que posibilita el desarrollo natural de los seres vivos que la habitan.

b) **Gases de efecto invernadero (GEI)** gases integrantes de la atmosfera, de origen natural y antropogénico (resultante o producido por acciones humanas), que absorben y emiten radiación en determinadas longitudes de ondas del espectro de radiación infrarroja emitido por la superficie de la tierra, la atmosfera, y las nubes. Esta propiedad causa el efecto invernadero. Los principales son el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), metano (CH<sub>4</sub>), y ozono (O<sub>3</sub>), que son los principales gases de efecto invernadero en la atmosfera terrestre.

c) **Cambio climático.** El cambio del clima, tal como se entiende en relación con las observaciones efectuadas, se debe a cambios internos del sistema climático o de la interacción entre sus componentes, o cambios del forzamiento externos debidos a causas naturales o a actividades humanas.

d) **Calentamiento global.** Aumento en la temperatura de la tierra como resultado del incremento de gases de efecto invernadero en la atmosfera.

e) **Adaptación.** Comprende el ajuste de los sistemas naturales o humanos a los estímulos climáticos actuales o esperados o a sus efectos, con el fin de moderar perjuicios o explotar oportunidades beneficiosas. En el caso de los eventos hidrometeorológicos la adaptación al cambio climático corresponde a la gestión del riesgo de desastres en la medida en que está encaminada a la reducción de la vulnerabilidad o al mejoramiento de la resiliencia en respuesta a los cambios observados o esperados del clima y su variabilidad.

f) **Mitigación.** Medidas de intervención prescriptiva o correctiva dirigidas a reducir o disminuir los daños y pérdidas que se puedan presentar a través de reglamentos de seguridad y proyectos de inversión pública o privada cuyo objeto es reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad existente.

g) **Vulnerabilidad.** Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que puedan ser afectados por eventos físicos peligrosos.

h) **Servicios ambientales.** Beneficio que la sociedad recibe de los ecosistemas, como por ejemplo la generación de oxígeno, la asimilación de diversos contaminantes, el paisaje, la mitigación de los efectos del cambio climático, entre otros.

i) **Captura de carbono.** Extracción y almacenamiento de carbono de la atmosfera en sumideros de carbono (como los océanos, los bosques o la tierra) a través de un proceso físico o biológico como la fotosíntesis.

J) **Fenómeno climático extremo.** La ocurrencia de un valor de una variable meteorológica o climática (temperatura, precipitación, viento, presión, etc.) por encima (o por debajo) de un valor de umbral cercano al extremo superior (o inferior) de la horquilla de valores observados en la variable.

#### TÍTULO II

##### DEL CAMBIO CLIMÁTICO COMO POLÍTICA DE ESTADO

Artículo 3°. *De la inclusión de la adaptación y la mitigación al cambio climático en las políticas del Estado.* La política respecto al cambio climático, específicamente su adaptación y/o mitigación u otros que a futuro se delimiten, es una política de Estado y como tal sus lineamientos deben ser incorporados por el Gobierno nacional, Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades territoriales en sus planes de desarrollo, y ordenamiento territorial, políticas de gestión ambiental y de desarrollo sectorial.

Artículo 4°. *Del fortalecimiento de la capacidad nacional frente al cambio climático.* El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, o quien haga sus veces y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), dentro del año siguiente de la entrada en vigencia de la presente ley, expedirá una política integral de Cambio Climático, incluido un plan de fortale-

cimiento de las entidades y territorios encargados de su ejecución.

**Parágrafo.** Los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Relaciones Exteriores definirán y desarrollarán dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la presente ley, una estrategia de fortalecimiento de la capacidad negociadora del país en los escenarios internacionales frente a los temas prioritarios del Régimen Internacional de Cambio Climático.

### TÍTULO III

#### DE LA ADAPTACIÓN DEL PAÍS A LOS IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

**Artículo 5°.** *De la inclusión de medidas de adaptación al cambio climático en las políticas del Estado.* Como parte del componente de adaptación el Gobierno nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades territoriales incluirán en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, políticas de gestión ambiental y de desarrollo sectorial, acciones e instrumentos orientados a la minimización de los impactos, la reducción de la vulnerabilidad y la mayor resiliencia al cambio climático.

**Parágrafo.** En un término no mayor a doce (12) meses de entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible y el Ideam deberán desarrollar una guía metodológica, con el fin de orientar a las entidades mencionadas en el presente artículo para que ellas puedan evaluar la vulnerabilidad al cambio climático y puedan incluir en los instrumentos de planeación medidas de adaptación. Entre estos aspectos se incluirán los siguientes según aplique para cada caso:

- a) Prospectiva climática e identificación de sectores, ecosistemas y grupos poblacionales más expuestos y vulnerables a estas amenazas;
- b) Determinación de la vulnerabilidad, niveles de impacto y medidas de adaptación al cambio climático de los sectores, ecosistemas y grupos poblacionales identificados;
- c) Riesgos de inundación y erosión en zonas costeras que afecten ecosistemas estratégicos y asentamientos urbanos;
- d) Riesgos y potenciales daños a la infraestructura de transporte, turismo y de servicios públicos, así como a los servicios ambientales asociados a la variabilidad climática y al aumento en el nivel del mar;
- e) Riesgos en la generación de energía eléctrica;
- f) Riesgos a ecosistemas vulnerables, como zonas glaciares y páramos que son fuente de recurso hídrico a poblaciones;
- g) Continuidad para los proyectos y programas de adaptación en ejecución;
- h) Los demás que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ideam.

**Artículo 6°.** *De la adaptación en los Planes de Ordenamiento Territorial.* Los Planes de Ordenamiento Territorial o el instrumento que haga sus veces incluirá en sus determinantes ambientales, la identificación de áreas vulnerables a los efectos del cambio climático a corto, mediano y largo plazo, y la definición de estrategias de adaptación para reducir esta vulnerabilidad.

Así mismo, se podrán imponer restricciones a asentamientos humanos y a inversiones en zonas que sean proyectadas como vulnerables a dichos efectos en el mediano y largo plazo.

**Parágrafo.** Entiéndase corto plazo de 5 a 10 años, mediano plazo de 10 a 30 años y largo plazo de 30 a 50 años.

**Artículo 7°.** *De los sistemas abastecedores de agua.* Como medida de adaptación y de prevención de futuros desabastecimientos del recurso hídrico, las obligaciones previstas en el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007 continuarán vigentes para las entidades territoriales en el término de la vigencia de la ley en mención.

**Parágrafo.** Los entes territoriales expedirán un (1) informe anual del estado, mantenimiento y recursos destinados durante ese año de los sistemas abastecedores de agua locales.

En caso de encontrar mal funcionamiento o fallo de los sistemas abastecedores de agua locales, de inmediato se procederá a intervenir con un plan de emergencias local apoyado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y las demás entidades competentes.

**Artículo 8°.** *De la inclusión de las normas de construcción.* En las normas de construcción se incluirán componentes de adaptación para disminuir la vulnerabilidad de los grandes centros urbanos a los impactos del cambio climático. Para la implementación de las anteriores medidas el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible deberá reglamentar la materia cuando entre en vigencia la presente ley.

**Artículo 9°.** *De la gestión de riesgos asociados a fenómenos climatológicos extremos.* El Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, en sus componentes nacional (SNPAD), regional (CREPAD) y local (CLOPAD) incluirán en sus instrumentos de planificación la Gestión del Riesgo asociado a fenómenos climatológicos extremos y según lo establecido en la Ley 1523 de 2012, o las leyes que la modifiquen.

**Artículo 10.** *De la gestión del riesgo asociado a fenómenos climatológicos extremos en la planeación del desarrollo territorial.* Los entes territoriales deberán incluir determinantes de Gestión del Riesgo asociado a fenómenos climatológicos extremos en sus planes de desarrollo con la ayuda del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, o quien haga sus veces. Se deberán incluir, entre otros, los siguientes instrumentos:

- a) Actualizar los análisis de impacto y evaluación de vulnerabilidad desarrollados en el marco de la estrategia de gestión del riesgo de desastres naturales que actualmente se implementan a nivel nacional;
- b) Adelantar estudios de las implicaciones de carácter económico, social y ambiental del riesgo por desastres climatológicos;
- c) Formular los mecanismos de Gestión Prospectiva del riesgo de desastres meteorológicos, a través de la planificación del desarrollo y del territorio, incorporando criterios que consideren el potencial incremental de afectación por eventos climatológicos extremos originados o acentuados por el Cambio Climático;
- d) Formular los mecanismos de Gestión Correctiva o compensatoria del riesgo de desastres meteorológicos;
- e) Evaluar la capacidad actual de los mecanismos de reacción, atención de emergencias y alertas tempranas

ante la magnitud de los posibles impactos debidos a la ocurrencia de eventos climatológicos extremos;

f) Fortalecer la capacidad financiera para la retención y transferencia del riesgo de desastres climatológicos;

g) Los demás que determinen las entidades competentes.

Artículo 11. *De la reducción de la vulnerabilidad fiscal del país ante desastres naturales.* En la planeación de las finanzas públicas territorial se incluirán, instrumentos para la retención y transferencia económica del riesgo.

#### TÍTULO IV

##### DE LA MITIGACIÓN COMO ESTRATEGIA PARA DISMINUIR LAS CAUSAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO BAJO EN CARBONO

Artículo 12. *De la inclusión de la mitigación de gases efecto invernadero en las políticas del Estado.* Como parte del componente de mitigación de gases de efecto invernadero, el Gobierno Nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades territoriales en sus planes de desarrollo, de ordenamiento territorial, políticas de gestión ambiental y de desarrollo sectorial incluirán como mínimo acciones, planes, programas, proyectos e instrumentos concretos que promuevan la eficiencia energética, el uso de energías alternativas, según los programas establecidos en la Ley 697 de 2001 y el manejo sostenible de los recursos forestales y el desarrollo con menos carbono.

Artículo 13. *Del registro de los proyectos de mitigación.* El aprovechamiento de las opciones de los mercados de carbono hace parte de la política nacional de mitigación. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible deberá consolidar la oferta nacional de proyectos; para ello todos los proyectos que hagan parte del portafolio de proyectos de mitigación de Colombia que se encuentren en etapas de diseño, desarrollo e implementación, deberán inscribirse sin excepción alguna en un registro oficial de proyectos incluyendo los detalles del comprador y vendedor.

Artículo 14. *De la promoción de proyectos.* El Ministerio de Relaciones Exteriores por medio de las delegaciones diplomáticas en el exterior deberá establecer y fortalecer contactos diplomáticos para negociar memorandos de entendimiento sobre el comercio de reducción de emisiones de gases efecto invernadero. Así mismo el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible y Proexport desarrollarán una estrategia de promoción internacional para el posicionamiento del portafolio de proyectos de mitigación frente al cambio climático de Colombia.

Artículo 15. *De la promoción de generación de energía por fuentes alternativas.* En las subastas de confiabilidad para la selección de proyectos de generación de energía, el Ministerio de Minas y Energía tomará en cuenta un factor ambiental por medio del cual se promueva el desarrollo de proyectos de generación de energía por fuentes alternativas.

Parágrafo. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), reglamentará este factor dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley.

Artículo 16. *De la promoción de proyectos de generación de energía por fuentes alternativas en Zonas No Interconectadas.* En un término no mayor a seis (6)

meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Minas y Energía deberá diseñar un plan para el fortalecimiento fiscal, fomento e incentivo para el desarrollo de proyectos de generación de energía alternativa y de fuentes renovables en Zonas No Interconectadas.

#### TÍTULO V

##### DE LA PROMOCIÓN DE MECANISMOS FINANCIEROS PARA EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE ESTADO FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

Artículo 17. *Constitución del Fondo de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.* Créase el Fondo de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático cuyo objeto es la promoción, desarrollo e implementación de proyectos para la Prevención, Adaptación, Mitigación y Planeación (PAMP), de los efectos del cambio climático en el país, de iniciativa pública, privada o mixta.

Parágrafo 1°. Dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la naturaleza del fondo, las condiciones de funcionamiento y los requisitos para postularse como beneficiario del mismo. Así mismo, expedirá un manual metodológico técnico y procedimental como guía para formular los proyectos postulantes.

Parágrafo 2°. Podrán ser financiados por el fondo, proyectos del PAMP, y por Pago por Servicios Ambientales (PSA), los cuales se ajustarán a los reglamentos que sobre el tema expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 18. *Fuentes de financiación del fondo.* Podrán ser fuentes de financiación del fondo el 5% de las regalías antes de ser desagregadas y repartidas los aportes a proyectos que hagan los particulares; los recursos públicos de entidades territoriales destinados a proyectos PAMP; los recursos provenientes de Organizaciones No Gubernamentales; canjes de deuda; u otras modalidades que se destinen de manera específica a proyectos PAMP, recursos que por donación a cualquier título, reciba de las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras dentro de proyectos PAMP de cambio climático.

Artículo 19. *Beneficiarios del fondo.* Los proyectos serán presentados por entidades territoriales, la Unidad de Parques Nacionales Naturales, Institutos de investigación de carácter público, las Corporaciones Autónomas Regionales, los cuales podrán presentarse solos, en asociación o a iniciativa de actores privados u ONG, según las características del proyecto en las condiciones y con los requisitos que fije para ello el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, quien seleccionará los proyectos beneficiarios.

Parágrafo 1°. Se le dará preferencia a los proyectos presentados por comunidades étnicas y pueblos indígenas.

Parágrafo 2°. Todos los proyectos presentados tendrán que ser evaluados técnicamente para que estos correspondan específicamente con los objetivos de planeación, mitigación o adaptación al cambio climático. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dará una respuesta al interesado no mayor a 3 meses para iniciar su ejecución en caso de ser técnicamente viable.

Artículo 20. *Destinación y manejo de recursos.* Los recursos que hagan parte de este fondo deberán ser administrados mediante mecanismos fiduciarios, con

destinación directa a los proyectos presentados y su aplicación será monitoreada por el fondo. El cual podrá suspender desembolsos con las causales que se incluyan en el reglamentario a expedir por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.

#### TÍTULO VI

##### DE LA INVESTIGACIÓN, DIVULGACIÓN Y CONCIENTIZACIÓN PÚBLICA SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

**Artículo 21.** *De la promoción, divulgación y concientización pública.* Para mejorar el conocimiento público sobre temas relacionados con el cambio climático se fortalecerán las estrategias nacionales de educación, formación y sensibilización del público sobre el cambio climático para comunicar de manera nacional y regional los temas y conceptos asociados a este.

**Artículo 22.** Promoción de líneas de investigación sobre cambio climático. Los Ministerios de Educación Nacional, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, a través de los institutos, entidades adscritas pertinentes y universidades públicas establecerán y/o fortalecerán la línea de investigación sobre cambio climático, incluida la planeación, la adaptación, la mitigación y la prevención del mismo y el apoyo para la identificación, formulación, desarrollo e implementación de proyectos.

**Parágrafo 1°.** Del fondo se destinará el 10% para los proyectos de investigación de las entidades en mención técnicamente calificada.

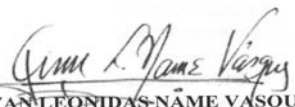
**Parágrafo 2°.** En un término no mayor a tres (3) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, Colciencias a través del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología desarrollará una línea de investigación específica en temas de cambio climático.

#### TÍTULO VII

##### DE LA VIGENCIA

**Artículo 23.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

  
IVAN LEONIDAS NÁME VASQUEZ  
Honorable Senador de la República

\*\*\*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMEROS 081 DE 2014 CÁMARA, 159 DE 2015 SENADO

*por la cual se ordena traducir la Constitución Política de Colombia a todas las lenguas y dialectos Indígenas, Raizal, Creol de San Andrés y Providencia y lengua criolla Palenquera de San Basilio y lenguas ROM (Gitano) y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., junio de 2015

Señores

MESA DIRECTIVA

Comisión Sexta Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Ponencia para primer debate al Proyecto de ley números 081 de 2014 Cámara, 159 del 2015 Senado, *por la cual se ordena traducir la Constitución Política de Colombia a todas las lenguas y dialectos Indígenas, Raizal, Creol de San Andrés y Providencia y lengua criolla Palenquera de San Basilio y lenguas ROM (Gitano) y se dictan otras disposiciones*".

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento a la honrosa designación realizada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta de Senado, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Senadores el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley números 081 de 2014 Cámara y 159 de 2015 Senado, *por la cual se ordena traducir la Constitución Política de Colombia a todas las lenguas y dialectos Indígenas, Raizal, Creol de San Andrés y Providencia y lengua criolla Palenquera de San Basilio y lenguas ROM (Gitano) y se dictan otras disposiciones.*

#### TRÁMITE LEGISLATIVO

El presente proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el día 15 de abril de 2015 y se publicó en la Gaceta dentro de los términos de ley.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Es propia la facultad del Congreso de la República de propender el adecuado funcionamiento de normas vigentes que pueden presentar vacíos normativos, especialmente desde la Constitución Política promulgada desde el año 1991.

Si bien es cierto estaban reconocidas en nuestros estatutos constitucionales y legales, pero no habíamos dado el reconocimiento correspondiente y hoy son fundamentales para la inclusión y la tan anhelada Paz, que todos los compatriotas deseamos, que mejor oportunidad que con la presente iniciativa, aportamos de manera clara a todas aquellas costumbres ancestrales y que cada día se viene perdiendo por falta de entendimiento del Gobierno nacional y demás entidades que deben velar para su recuperación, preservación y consolidación dentro de cada uno de los pueblos Indígenas, Raizales, Criollo Palenquero y Rom.

#### JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL

**Artículo 1°.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

**Artículo 2°.** *Son fines esenciales del Estado.* Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás

derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 7°. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

**Artículo 95.** *La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional.* Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios.
2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.
3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.
4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica.
5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.
6. Propender al logro y mantenimiento de la paz.
7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia.
8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.
9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

**Artículo 246.** Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

**Artículo 286.** Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

**Ley 21 de 1991.** Por la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª Reunión de la Conferencia General de la OIT Ginebra 1989.

Normas internacionales enunciadas en el Convenio y en la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957.

Recordando los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación.

Considerando que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar

la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores.

Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven.

**Artículo 26.** Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.

**Ley 1381 de 2010.** Por la cual se desarrollan los artículos 7°, 8°, 10 y 70 de la Constitución Política, y los artículos 4°, 5° y 28 de la Ley 21 de 1991 (que aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales), y se dictan normas sobre reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia y sobre sus derechos lingüísticos y los de sus hablantes.

Artículo 1°. *Naturaleza y objeto.* La presente ley es de interés público y social, y tiene como objeto garantizar el reconocimiento, la protección y el desarrollo de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los grupos étnicos con tradición lingüística propia, así como la promoción del uso y desarrollo de sus lenguas que se llamarán de aquí en adelante lenguas nativas. Se entiende por lenguas nativas las actualmente en uso habladas por los grupos étnicos del país, así: las de origen indoamericano, habladas por los pueblos indígenas, las lenguas criollas habladas por comunidades afrodescendientes y la lengua Romaní hablada por las comunidades del pueblo Rom o gitano y la lengua hablada por la comunidad raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Artículo 10. *Programas de Fortalecimiento de Lenguas Nativas.* El Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales, en concertación con las autoridades de los grupos étnicos, incluirán programas y asignarán recursos para la protección y el fortalecimiento de las lenguas nativas. El Ministerio de Cultura será el encargado de coordinar el seguimiento, la ejecución y la evaluación de estos programas de acuerdo con el Principio de Concertación previsto en el artículo 30 de la presente ley.

Artículo 11. *Protección y salvaguardia de las lenguas nativas.* Todas las lenguas nativas existentes en el país, a partir de la vigencia de la presente ley, quedan incorporadas a la Lista Representativa de Manifestaciones de Patrimonio Cultural Inmaterial prevista en la Ley 1185 de 2008, sin previo cumplimiento del procedimiento previsto en el inciso 2° del literal b) del artículo 4° de la Ley 397 de 1997 modificado por la Ley 1185 de 2008. Las lenguas nativas quedan por consiguiente amparadas por el Régimen Especial de Protección y de Salvaguardia reconocido por dicho ordenamiento.

Artículo 12. *Lenguas en peligro de extinción.* El Ministerio de Cultura y las Entidades Territoriales, después de consultar y concertar con las comunidades correspondientes, coordinarán el diseño y la realización de planes de urgencia para acopiar toda la documentación posible sobre cada una de las lenguas nativas en peligro de extinción y para desarrollar acciones orientadas a conseguir en lo posible su revitalización. El Consejo Nacional Asesor previsto en el artículo 24

de la presente ley determinará la lista de las lenguas que se encuentren en esta condición.

Artículo 13. *Lenguas en estado de precariedad.* El Ministerio de Cultura y las entidades territoriales concertarán con las autoridades de los pueblos y comunidades correspondientes el diseño y la realización de programas de revitalización y fortalecimiento de lenguas nativas en estado de precariedad. El Consejo Nacional Asesor previsto en el artículo 24 determinará la lista de las lenguas que se encuentren en esta condición.

Artículo 23. *El Ministerio de Cultura y las lenguas nativas.* El Ministerio de Cultura coordinará la acción del Estado para la formulación y la puesta en aplicación de la política de protección y fortalecimiento de las lenguas nativas de las que se ocupa esta ley. Para la definición y puesta en ejecución de una política coherente, sostenible e integral de protección y fortalecimiento de las lenguas nativas, el Ministerio de Cultura tendrá las siguientes funciones:

**Decreto 1003 de 2012.** Por medio del cual se reglamenta el artículo 24 de la Ley 1381 del 25 de enero de 2010.

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de este decreto es reglamentar el funcionamiento, elección de asesores, quórum y demás aspectos operativos pertinentes del Consejo Nacional Asesor de Lenguas Nativas.

Artículo 2°. *Funciones.* Son funciones del Consejo Nacional Asesor de Lenguas Nativas, las siguientes:

1. Asesorar al Ministerio de Cultura en la definición, adopción y orientación de los planes, de protección y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos presentes en el territorio nacional.

2. Asesorar la elaboración de planes y programas tendientes a la compilación y protección de los documentos y tradiciones orales de los pueblos que utilizan las lenguas nativas.

3. Asesorar al Ministerio de Cultura en el diseño, implementación y evaluación de los programas de protección de lenguas nativas.

4. Asesorar al Ministerio de Cultura en mecanismos que permitan evaluar proyectos de defensa y fortalecimiento de lenguas nativas presentadas por Instituciones del sector público, privado o personas naturales.

Una forma de proteger la diversidad étnica y cultural de Colombia es dándole aplicabilidad a las normas y qué más que llegando en el idioma, en las lenguas y dialectos ancestrales, nativas, criollas y ROM de nuestros pobladores. Acercándolos a nuestra Carta Magna, al Congreso, al Gobierno nacional, a nuestras instituciones, empecemos por reconocernos para poder aceptarnos y así mismo tener credibilidad ante nuestros pueblos, nuestros ciudadanos.

En estos apartes del presente artículo constitucional, el Congreso de la República con todo respeto está en mora de desarrollarlo y hacerlo efectivo a la luz de todas las poblaciones Indígenas, Afrodescendientes, Raizales y Rom de nuestro país en su lengua o dialecto ancestral tradicional. Urge la igualdad lingüística por parte del legislativo y llevarlo a todas las instancias del orden nacional y regional para poder incluir a todos los colombianos.

## CONVENIO 169

### CONVENIO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo: Reza en el presente artículo.

Artículo 2°.

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

a) Que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población.

b) Que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones.

c) Que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida. (Ídem).

Por el primordial articulado podemos observar que estamos dando cumplimiento a este convenio internacional suscrito por Colombia y hoy ley de la República y por consiguiente se deduce que el presente proyecto de ley no necesita de la Consulta Previa, puesto que no va en contravía ni vulnera los derechos de los pueblos indígenas de nuestro país.

Con todo lo expuesto anteriormente encontrado en los textos de estudios, análisis e investigaciones por los más importantes antropólogos, investigadores e historiadores y con datos precisos de instituciones gubernamentales y los fundamentos constitucionales aquí expuestos, es el deber del Ministerio de Educación Nacional, por su gran experiencia en la traducción de material didáctico y traducción en lenguas de libros y textos e investigaciones por medio de la oficina de Etnoeducación, la ejecución del presente proyecto y la pedagogía con todos los argumentos presentados del presente proyecto de ley.

#### ANTECEDENTES

Los departamentos de mayor porcentaje de población indígena son:

- Amazonas (43%)
- Guainía (65%)
- Guajira (45%)
- Vaupés (66%)
- Vichada (44%)

Las sesenta y cinco (65) lenguas indígenas que subsisten hoy se pueden reagrupar en 12 familias lingüísticas y 10 lenguas aisladas, no clasificadas hasta el momento.

La gran familia lingüística Chibcha, de probable procedencia centroamericana; las grandes familias suramericanas Arhuaca, Caribe, Quechua y Tupí; siete familias solamente presentes en el ámbito regional (Chocó, Guahibo, Sáliba, Macú, Huitoto, Bora,



Tucano). Las diez lenguas aisladas son: andoque, Awá-Cuaiquer, Cofán, Guambiano, Kamentsá, Páez, Ticuna, Tinigua, Yagua, Yaruro.

SeSENTA y cinco lenguas indígenas americanas de muy diverso origen, habladas por unas 400.000 personas en 22 de los 32 departamentos de Colombia.

### LENGUAS EXTINTAS

Estimar el número de lenguas indígenas que se hablaban en el territorio de la actual Colombia a la llegada de los conquistadores españoles. Los datos de los cronistas no nos permiten en general saber si los nombres reportados para los idiomas corresponden a variantes dialectales, a lenguas distintas o simplemente a subgrupos de la misma habla con nombres diferentes.

Lenguas de las cuales se tiene algún tipo de evidencia documental y que desaparecieron: cueva, coiba, catío viejo, caramanta, nutabe, yamesi, anserma, duit, chitarero, lache, situfa, airico, atabaca, bonda, malibú, mocana, quillacinga, pasto, sindagua, telembí, andá-gueda, quimbaya, idabáez, yurimangui, guanebucán, cosina, guayupe, cabere, amarizana, otomac, pamigua, tama, icaguatate, coeretú, uantya, urubu-tapuyo, patsoca, miraña-carapana, coeruna, pantágora, colima, muzo, panche, guane.

En el siglo XX las lenguas que desaparecieron y de las que se tiene algún testimonio, sin prejuzgar de otras que también pudieron extinguirse, son las siguientes:

En la costa Atlántica: kankuamo (familia Chibcha) de la Sierra Nevada de Santa Marta.

En el valle del río Magdalena: opón-carare (familia Caribe), pijao (familia Caribe).

En la Amazonía: resígaro (familia Arahua).

Pendiente por averiguar la suerte del andakí, del yurí, del betoi.

Dos lenguas muy importantes de Colombia fueron:

- La chibcha o muisca de la región de Bogotá posiblemente fallecida desde fines del siglo XVIII pero sobre la cual surgen a veces rumores sobre la existencia de hablantes.

- La zenú hablada en la costa Atlántica, en la zona actual de Córdoba y de Sucre, de la cual no se tiene datos lingüísticos pero que los habitantes actuales de los grupos étnicos zenúes afirman haber sido hablada en este siglo.

Dos lenguas criollas habladas por poblaciones de origen africano: el criollo del palenque de San Basilio cerca de Cartagena (unas 3.000 personas), el criollo de las islas de San Andrés y Providencia (unas 30.000 personas). Estas dos lenguas son de creación reciente. Las crean los esclavos negros en la época de la Colonia para comunicarse entre sí. El criollo de San Basilio o palenquero nace en ambiente de lengua española y el mayor número de sus palabras y raíces es de origen castellano. El criollo de San Andrés y Providencia nace en ambiente de lengua inglesa, el mayor número de sus palabras es de origen inglés. La gramática de estas lenguas es original y no permite considerarlas como simples variaciones del castellano o del inglés.

### ESCALA DEMOGRÁFICA

De las 65 lenguas habladas hoy en Colombia:

- 3 tienen más de 50.000 hablantes: wayú, páez, embera. (Grupo A)

- 8 tienen entre 10.000 y 50.000 hablantes: guahibo o sikuaní, guambiano, arhuaco o ika, inga, ticuna contando los hablantes de Perú y Brasil, tucano contando los hablantes de Brasil, cuna contando los hablantes de Panamá, piaroa contando los hablantes de Venezuela. (Grupo B)

- 9 tienen entre 5.000 y 10.000 hablantes: cuiquier o awá, koguí, waunana, puinave, wuitoto, curripaco contando los hablantes de Venezuela, piapoco contando los hablantes de Venezuela, yaruro más que todo presente en Venezuela, yuca contando los hablantes de Venezuela. (Grupo C)

- 11 tienen entre 1.000 y 5.000 hablantes: tunebo o uwa, cubeo, camsá, wiwa, barí, cofán, cuiba, coreguaje, sáliba, guayabera, yagua contando los hablantes de Perú. (Grupo D)

- 34 tienen menos de 1.000 hablantes: totoró, barasano, desano, wanano, piratapuyo, achagua, andoke, bará, bora, cabiyarí, carapana, carijona, chimila, cocama, hitnu, macuna, cacua, nukak, hupda, yuhup, miraña, muinane, nonuya, ocaina, pisamira, siona, siriano, tanimuka, tariano, tatuyo, tinigua, tuyuca, yucuna, yurutí. (Grupo E).

### ESCALA DE PELIGROSIDAD

1. En peligro potencial consideramos las lenguas: tunebo (uwa), camsá, wiwa, barí, cofán, cuiba, del grupo D; barasano, carapana, desano, wanano, piratapuyo, bará, macuna, cacua, siriano, tanimuka, tatuyo, tuyuca, yucuna, yurutí del grupo E.

2. En peligro, consideramos las lenguas coreguaje, sáliba, guayabera, del grupo D; achagua, andoke, bora, cabiyarí, hitnu, miraña, muinane, ocaina, del grupo E.

3. En serio peligro consideramos las lenguas chimila, cocama, nukak, siona, del grupo E.

4. Moribundas, están las lenguas tinigua (2 hablantes), nonuya (3 hablantes), carijona (más o menos 30 hablantes pasivos), totoró (4 hablantes activos, 50 hablantes pasivos), pisamira (más o menos 25 hablantes), del grupo E. De las lenguas moribundas no se puede esperar revitalización.

Las lenguas en serio peligro son poco transmitidas a las nuevas generaciones aunque se da en casi todas ellas esfuerzos de recuperación. Las lenguas llamadas en peligro son declaradas tales, más por su tamaño y la dificultad objetiva de mantenerse frente a la arremetida del mundo occidental que por su vitalidad actual, en muchos casos aún muy fuerte. A todas estas lenguas añadimos algunas de las habladas por entre 1.000 y 5.000 personas y que consideramos "En peligro potencial".

Hoy, 514 años después, el país es reconocido como pluricultural y multilingüe, dada la existencia de 87 etnias indígenas, 3 grupos diferenciados de población afrocolombiana y el pueblo ROM o gitano; se hablan 64 lenguas amerindias, el bandé, lengua de los raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el palenquero, lengua criolla de las comunidades de San Basilio de Palenque "Primer pueblo libre de América, declarado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) como obra maestra del patrimonio oral e inmaterial de la humanidad" y el Romaní o Romanés lengua Rom. (Ídem).

El DANE rinde con este documento un homenaje a los grupos étnicos de Colombia, con ocasión de conmemorarse un año más del arribo de Colón a estas tierras y de la entrega de los resultados del Censo General 2005. De esta manera continúa con su política de inclusión y medición de las poblaciones étnicas y de fortalecimiento de la cultura estadística de los colombianos.

Año 1492 marca una huella en la historia mundial y en la transformación de las culturas de todo el planeta. Es un espacio en el tiempo y en la geografía, donde múltiples culturas se encuentran. Con el arribo de Colón a América se inicia un nuevo mundo. Colón en su primer viaje trajo africanos y en la tripulación de su tercer viaje se embarcaron cuatro ROM, denominados en aquel entonces Egipcianos o egipcios.

Entre los estudiosos de la historia americana no hay un acuerdo acerca del Volumen de la población aborigen en el continente antes de la llegada de Cristóbal Colón. Los datos fluctúan entre cien millones y tres millones y medio de habitantes nativos. Lo cierto es que América estaba poblada por una variedad de culturas “De símbolos, de tradiciones, de costumbres, de artes, de conocimientos y saberes ...”, que fueron ignoradas, menospreciadas y destruidas, en su gran mayoría, por los invasores que llegaron de Europa con su afán de riqueza, de dominación y con sentimientos de una ilusoria superioridad.

Los estudios realizados sobre la denominada, por algunos, época de la Conquista y por otros la gran invasión, concuerdan en afirmar que la población indígena fue diezmada, casi a desaparecer en un 90%. Así se cometió uno de los actos más bárbaros en la historia de la humanidad: murieron hombres y mujeres indígenas y con ellos, la mayor riqueza que dejan los hombres en su transcurrir: la cultura plasmada en los conocimientos y los saberes.

El régimen colonial se caracterizó por un gran descenso de la población indígena tanto por su extinción física como cultural debido, por una parte, a los trabajos forzados a que eran obligados como cargueros, bogas o mineros; por otra parte, las enfermedades desconocidas los avasallaron sin poder oponer resistencia; y, por último, el afán de “Civilizarlos” de incorporarlos o asimilarlos a la cultura del opresor, intimidó su dignidad y con ello sus posibilidades de expresión del pensamiento.

Fue de tal magnitud el exterminio de los pueblos indígenas en América, que en 1504 se da inicio al mercado de africanos como mano de obra al servicio de los colonizadores. En 1520 la Casa de Contratación de Sevilla acelera la entrada de negros introduciendo en América aproximadamente 4.000 personas cada año; fue tal la magnitud de la trata que en 1533 la Corona española se vio obligada a establecer permisos para que sus súbditos españoles introdujeran esclavos negros en sus colonias. Esta medida significó, una vez más, la dominación y el exterminio de nuevos pueblos, que en sus tierras africanas fueran hacedores de culturas florecientes.

El encuentro de culturas diversas en tierras americanas, aun en condiciones adversas, fue la cimiento que propició el inicio de novedosas formas de relaciones, de cosmovisiones, de sentires que con el tiempo se fueron afianzando, reacomodando y reinventando el mundo.

Durante los 100 años anteriores a 1991 los indígenas de Colombia debieron someterse a la Ley 089 del 25 de noviembre de 1890, que determinaba “*La manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada*” En parte de su articulado determinaba:

*El Gobierno, de acuerdo con la autoridad eclesiástica, determinará la manera como esas incipientes sociedades deban ser gobernadas.*

Artículo 1°. Los indígenas son asimilados por la presente ley a la condición de los menores de edad, para el manejo de sus porciones en los resguardos,...

**Artículo 40.** ...Esta normatividad no impidió el que muchos pueblos indígenas del país emprendieran contiendas por la reivindicación de sus derechos desde finales del Siglo XIX, como lo fue el movimiento de Quintín Lame por la recuperación de los resguardos en el Cauca, ejemplo que fue seguido a lo largo y ancho del país por muchos otros pueblos indígenas.

### CONTEXTO Y CONVENIENCIA

En 1970 los movimientos indígenas y negros inician una lucha organizada por la defensa de sus culturas, de sus tierras, de sus conocimientos y saberes que va a tener sus frutos en la Constitución de 1991 cuando se incorporan de manera visible a la vida nacional.

El pueblo Rom, por su parte, se ha desenvuelto en una historia de permanente tensión entre la asimilación a la sociedad hegemónica y la preservación de la identidad étnica y de mantenimiento de la cultura propia, factores que le han permitido consolidarse culturalmente, hasta ser reconocido solo recientemente en la vida nacional.

La existencia de indígenas, negros y gitanos en Colombia como conglomerados humanos con especificidades particulares que denotan mundos pletóricos de significados contenidos en sus conocimientos, saberes, relaciones y por lo tanto en prácticas sociales diversas que implican formas distintas de ser, de sentir y de actuar frente a las necesidades, las problemáticas y las posibilidades de concebir la vida, constituye una riqueza incommensurable en el concierto de la vida nacional.

Actualmente se reconoce el gran avance que para los grupos étnicos significa la Constitución de 1991 en la consolidación de sus derechos fundamentales y en el establecimiento de las bases para una nueva relación con el Estado a partir de la aceptación de la diversidad cultural de Colombia.

El gran agregado de la Constitución de 1991 fue la concreción y expresión normativa de la necesidad de fomentar en toda la sociedad relaciones de mutualidad e interculturalidad, en vez de las de dominación de la sociedad hegemónica hacia las minorías étnicas.

Pueblos indígenas o etnias predominantes, según divisiones territoriales del Dane y departamentos 2005 Territoriales Dane y departamentos Pueblos indígenas o etnias

### NORTE

Atlántico: Mokana.

Cesar: Arhuaco, Kogui, Wiwa, Yuko, kankuamo.

La Guajira: Arhuaco, Kogui, Wayuu, Wiwa.

Magdalena: Arhuaco, Chimila, Kogui, Wiwa.

Sucre: Senú.

**NOROCCIDENTAL**

Antioquia: Embera, Embera Chamí, Embera Katío, Senú, Tule.

Córdoba: Embera Katío, Senú.

Chocó: Embera, Embera Chamí, Embera Katío, Tule, Waunan.

**NORORIENTAL**

Arauca: Betoeye, Chiricoa, Hitnu, Kuiba, Piapoco, Sikuaní, Uwa.

Norte de Santander: Barí, Uwa.

Santander: (Uwa), Guanes.

**CENTRAL**

Boyacá: Uwa, Muisca.

Caquetá: Andoke, Coreguaje, Coyaima, Embera, Embera katío, Inga, Makaguaje, Nasa, Uitoto.

Casanare: Amorúa, Kuiba, Masiguare, Sáliba, Sikuaní, Tsiripu, Yaruros, Uwa. Cundinamarca: Muisca.

Huila: Coyaima, Dujos, Nasa, Yanacona.

Meta: Achagua, Guayabero, Nasa, Piapoco, Sikuaní.

**AMAZONÍA**

Andoke, Barasana, Bora, Cocama, Inga, Karijona, Kawiyarí, Kubeo, Letuama, Makuna, Matapí, Miraña, Nonuya, Ocaina, Tanimuka, Tariano, Tikuna, Uitoto, Yagua, Yauna, Yukuna, Yuri.

Guainía: Kurripako, Piapoco, Puinave, Sicuaní, Yeral.

Guaviare: Desano, Guayabero, Karijona, Kubeo, Kurripako, Nukak, Piaroa, Piratapuyo, Puinave, Sikuaní, Tucano, Wanano.

Vaupés: Bara, Barasana, Carapana, Desano, Kawiyarí, Kubeo, Kurripako, Makuna, Nukak, Piratapuyo, Pisamira, Siriano, Taiwano, Tariano, Tatuyo, Tucano, Tuyuka, Wanano, Yurutí

Vichada: Kurripako, Piapoco, Piaroa, Puinave, Sáliba, Sikuaní.

**CENTROCCIDENTAL**

Caldas: Cañamomo, Embera, Embera Chamí, Embera Katío.

Risaralda: Embera, Embera Chamí.

Tolima: Coyaima, Nasa.

**SUROCCIDENTAL**

Cauca: Coconuco, Embera, Eperara Siapidara, Guambiano, Guanaca, Inga, Nasa, Totoró, Yanacona.

Nariño: Awa, Embera, Eperara Siapidara, Inga, Kofán, Pasto.

Putumayo: Awa, Coreguaje, Embera, Embera Katío, Inga, Kaméntsá, Kofán, Nasa, Siona, Uitoto.

Valle del Cauca: Embera, Embera Chamí, Nasa, Waunan.

La mayoría de la población indígena se ubica en el área rural del país en los resguardos indígenas legalmente constituidos, en las parcialidades indígenas, o en territorios no delimitados legalmente. Se encuentran ubicados en las regiones naturales como la selva, las sabanas naturales de la Orinoquia, los Andes colombianos, en los valles interandinos y en la planicie del Caribe. El Cuadro 1, muestra el total de resguardos

indígenas, según divisiones territoriales del DANE y departamentos.

Total Resguardos Indígenas, según divisiones territoriales del DANE y departamentos 2005 Territorial DANE:

1. Número de departamentos con resguardos	27
2. Número de municipios con resguardos	228
3. Número de Resguardos	710

Departamento	Municipios con resguardo	Resguardos
Cesar	5	10
La Guajira	11	20
Magdalena	5	3
Sucre	3	1
Noroccidental	47	160
Antioquia	19	42
Córdoba	3	3
Chocó	25	115
Nororiental	14	30
Arauca	6	26
Norte de Santander	6	3
Santander	2	1
Central	60	200
Boyacá	2	1
Caquetá	10	45
Casanare	4	10
Huila	10	14
Meta	6	20
Amazonas (Corregi.)	10	26
Guainía (Corregi.)	6	25
Guaviare	4	24
Vaupés	4	3
Vichada	4	32
Centrooccidental	14	77
Caldas	5	6
Risaralda	3	5
Tolima	66	
Suroccidental	69	221
Nariño	17	60
Putumayo	13	55
Valle del Cauca	13	23

**Fuente: DANE, Proyecciones de Población, junio 30 de 2005.**

**\* 2 resguardos tienen su territorio en 3 departamentos y 8 resguardos en 2 departamentos.**

**JUSTIFICACIÓN:**

El articulado propuesto está orientado a respaldar lo previsto en la Constitución Política de Colombia, respecto al reconocimiento a todas las lenguas y dialectos Indígenas, Raizal Creol de San Andrés y Providencia, lengua criolla Palenquera y Rom (Gitano). Como una forma adecuada para el mutuo entendimiento previsto en nuestra Carta Magna, especialmente la estructura del Estado, el preámbulo, de los principios fundamentales,

del reconocimiento a sus territorios, de los deberes y obligaciones, de los organismos de control, en fin, es una serie de situaciones que todos los asentamientos en nuestro territorio gozarán de unos derechos y garantías que como ciudadanos colombianos debemos conocer.

De otro lado, la importancia de la presente iniciativa, tiene como objeto dar cumplimiento a las diferentes normas vigentes que con el paso del tiempo han quedado solo en la memoria de quienes la aprobaron, pero hoy tenemos la oportunidad de cristalizar todos estos procesos en aras de consolidar una especie de “memoria histórica” de los pueblos y sus costumbres; que hoy por hoy tienden a perderse en el tiempo y la tecnología, con la presente iniciativa, estaríamos preservando al identidad cultural, ancestral e identidad de nuestros antepasados, con una base sólida como es nuestra Constitución Nacional.

**MODIFICACIÓN DEL TEXTO ORIGINAL:**

TEXTO APROBADO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO	JUTIFICACIÓN
<i>por la cual se ordena traducir la Constitución Política de Colombia a todas las lenguas y dialectos Indígenas, Raizal Creol de San Andrés y Providencia y lengua criolla Palenquerá de San Basilio y lenguas Rom (Gitano) y de la República de Colombia y se dictas otras disposiciones, como un paso fundamental para lograr la inclusión y la paz.</i>	<i>por la cual se ordena traducir la Constitución Política de Colombia a todas las lenguas y dialectos Indígenas, Raizal Creol de San Andrés y Providencia y lengua criolla Palenquerá de San Basilio y lenguas Rom (Gitano) y se dictas otras disposiciones.</i>	No es necesario incluir dentro del título, la esencia del mismo, por cuanto el objeto de la técnica legislativa, no es necesaria su incorporación; además, que el cuerpo del mismo es la traducción y se sobrentiende la finalidad de la iniciativa.
<b>ARTÍCULO 1º.</b> <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto ordenar traducir la Constitución Política de Colombia a todas las lenguas y dialectos Indígenas, Raizal Creol de San Andrés y Providencia, lengua Criolla Palenquerá y Rom (Gitano). Como aporte legislativo del Congreso de la República para la inclusión fundamental, cultural y de soberanía a las poblaciones más abandonadas y discriminadas, dentro de una política diferencial de nuestro país y contribuir a dar pasos de inclusión para lograr el anhelo de la paz.	<b>ARTÍCULO 1º.</b> La presente ley tiene por objeto ordenar traducir la Constitución Política de Colombia a todas las lenguas y dialectos Indígenas, Raizal Creol de San Andrés y Providencia, lengua Criolla Palenquerá y Rom (Gitano). Como aporte legislativo del Congreso de la República para la inclusión fundamental, cultural y de soberanía a las poblaciones más distantes de nuestra geografía nacional, dentro de una política diferencial de nuestro país y contribuir así, en el anhelo de la paz.	Se propone cambiar el presente artículo por redacción legislativa.

<b>Artículo 2º.</b> Recomendar al Congreso de la República, la creación de la oficina de lenguas y dialectos nativos, criollos y raizales, para un alcance directo con los pueblos indígenas, raizales, comunidades negras y Rom (Gitanos) como un paso legislativo de entendimiento y mutuo respeto y dentro de las políticas diferenciales y de derecho propio de nuestros pueblos y para pleno cumplimiento de convenios internacionales		Se suprime el presente artículo, por cuanto por iniciativa Congressional, NO es posible la creación de oficina y similares; corresponde al Gobierno Nacional, además por la aprobación reciente del Acto Legislativo de “Equilibrio de Poderes” que lleva implícita la representación enunciada en el proyecto de ley.
<b>ARTÍCULO 3º.</b> Los Ministerios del Interior, Cultura y Educación; en el marco de sus competencias y mediante una comisión intersectorial serán la entidades encargadas de la traducción de la Constitución Nacional de Colombia a todas las lenguas, dialectos indígenas, raizal Creol de San Andrés y Providencia, lenguas Criolla Palenquerá y Rom (gitano), así como de la socialización y pedagogía de la presente ley. Parágrafo 1º las traducciones deberán hacerse de acuerdo a las lenguas y dialectos indígenas, nativas, Criolla Palenquerá, Raizal Creol y Rom (Gitanos) de la Constitución Nacional en formato audiovisual y escrito para poder dar cumplimiento a la presente ley, con un plazo de 12 meses a partir de su aprobación. Parágrafo 2º. El Gobierno Nacional promoverá la aplicación de la presente ley, por todos los medios masivos de comunicación y a todas las entidades territoriales.	<b>ARTÍCULO 2º.</b> El Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio del Interior, Cultura y Educación; serán las entidades encargadas de la traducción, socialización y pedagogía de la presente ley, para la traducción de lenguas y dialectos ancestrales; nativas, Criolla Palenquerá, Raizal Creol y Rom (Gitanos) de nuestra Constitución Política con los pueblos respectivos. <b>Parágrafo.</b> Las traducciones deberán hacerse de acuerdo con las lenguas y dialectos Indígenas, Raizal Creol, Criolla Palenquerá y Rom (Gitanos) de la Constitución Política de Colombia en formato audiovisual y escrito para poder dar cumplimiento a la presente Ley, con un plazo máximo de doce (12) meses a partir de su aprobación.	Se modifica el número del artículo 3º por 2º, por redacción y por sustracción de materia, expuestas en el artículo anterior.
<b>ARTÍCULO 4º.</b> <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el <i>Diario Oficial</i> y se derogan todas las disposiciones que le sean contrarias.	<b>ARTÍCULO 3º.</b> <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Se modifica el número del artículo 4º por 3º, lo demás por redacción.

**Proposición final:**

Por las consideraciones anteriores, solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Sexta Constitucional de Senado *aprobar*, el informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 081**

de 2014 Cámara y número 159 de 2015 Senado, por la cual se ordena traducir la Constitución Política de Colombia a todas las lenguas y dialectos Indígenas, Raizal, Creol de San Andrés y Providencia y lengua criolla Palenquerá de San Basilio y lengua ROM (Gitano) y se dictan otras disposiciones.

De los honorable Congressistas,



GUILLERMO A. SANTOS MARÍN  
Senador de la República

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
081 DE 2014 CÁMARA, NÚMERO 159 DE 2015  
SENADO**

*por la cual se ordena traducir la Constitución Política de Colombia a todas las lenguas y dialectos Indígenas, Raizal Creol de San Andrés y Providencia y lengua criolla Palenquerá de San Basilio y lenguas Rom (Gitano) y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto ordenar traducir la Constitución Política de Colombia a todas las lenguas y dialectos Indígenas, Raizal Creol de San Andrés y Providencia, lengua Criolla Palenquerá y Rom (Gitano). Como aporte legislativo del Congreso de la República para la inclusión fundamental, cultural y de soberanía a las poblaciones más distantes de nuestra geografía nacional, dentro de una política diferencial de nuestro país y contribuir así, en el anhelo de la paz.

Artículo 2°. El Gobierno nacional por intermedio del Ministerio del Interior, Cultura y Educación; serán las entidades encargadas de la traducción, socialización y pedagogía de la presente ley, para la traducción de lenguas y dialectos ancestrales; nativas, Criolla Palenquerá, Raizal Creol y Rom (Gitanos) de nuestra Constitución Política con los pueblos respectivos.

Parágrafo. Las traducciones deberán hacerse de acuerdo con las lenguas y dialectos Indígenas, Raizal Creol, Criolla Palenquerá y Rom (gitanos) de la Constitución Política de Colombia en formato audiovisual y escrito para poder dar cumplimiento a la presente ley, con un plazo máximo de doce (12) meses a partir de su aprobación.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Ponente,



GUILLERMO A. SANTOS MARÍN  
Senador de la República

**TEXTOS APROBADOS EN PLENARIA**

**TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA  
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EL DÍA 17  
DE JUNIO DE 2015 AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 84 DE 2014 SENADO, 133 DE 2013  
CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica y adiciona el artículo segundo de la Ley 666 de 2001 y se determinan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el numeral 4 del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 2° de la Ley 666 de 2001, el cual quedará así:

Un diez por ciento (10%) para los Programas de Servicios Sociales Complementarios del Sistema de Seguridad Social Integral del Creador y del Gestor Cultural. Las entidades territoriales destinarán este porcentaje para los programas del Fondo de Solidaridad Pensional o para financiar los aportes al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos de los creadores y gestores culturales que pertenezcan a él, en los casos en que se encuentren afiliados al Régimen Subsidiado en Salud o como beneficiarios del Régimen Contributivo de Salud.

El adulto mayor creador y gestor cultural que sea beneficiario del Fondo de Solidaridad Pensional (Programa de Protección al Adulto Mayor, PPSAM), podrá recibir otros beneficios que por su condición le otorgue el ordenamiento jurídico vigente.

Parágrafo 1°. Cuando la destinación de recursos se realice para el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos, el cálculo del valor del incentivo periódico que otorga el Estado se efectuará exclusivamente sobre el monto de los aportes realizados por el creador y gestor cultural, sin incluir los recursos transferidos por las entidades territoriales.

Parágrafo 2°. Los recursos que se destinen anualmente al Fondo de Solidaridad Pensional serán transferidos por los departamentos, distritos y municipios a dicho fondo y hasta por el monto del recaudo de cada entidad territorial. Por su parte, los recursos que destinen los departamentos, distritos y municipios al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), serán transferidos directamente por la entidad territorial al Fondo común de BEPS administrado por Colpensiones o quien haga sus veces, identificando el creador o gestor cultural al cual corresponden, con el fin de realizar su contabilización de manera individual. El porcentaje de distribución será establecido en la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para tal efecto, en un término máximo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 3°. Con el fin de garantizar que los recursos sean destinados únicamente a los creadores y gestores culturales de la entidad territorial en donde se recaudó dicho tributo, el Ministerio del Trabajo diseñará los mecanismos necesarios que permitan la administración y el gasto de estos recursos para cada entidad territorial por separado, en un término máximo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 4°. El Ministerio de Cultura reglamentará para todo el territorio nacional las condiciones, términos, requisitos y el procedimiento para acreditar la condición de creador o gestor cultural, para lo cual contará con un término máximo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Así mismo, definirá mecanismos idóneos para garantizar que se tenga en cuenta la participación de creadores y gestores culturales en la construcción de esta normativa. Las entidades territoriales adelantarán, con el acompañamiento del Ministerio de Cultura, el ejercicio de identificación y acreditación de los creadores y/o gestores culturales de su territorio; elaborarán, actualizarán y remitirán anualmente a dicho Ministerio el listado correspondiente.

Parágrafo 5°. En ningún caso los recursos de la Nación destinados para los programas del Fondo de Seguridad Social Pensional y Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPs), serán sustituidos por los recursos de la estampilla Pro-cultura.

Artículo 2°. Con el fin de reconocer a través de un estímulo económico permanente a aquellos creadores y gestores ilustres de la cultura colombiana, se creará el Programa de Glorias de la Cultura con cargo al presupuesto del Ministerio de Cultura, según reglamentación que esta entidad expedirá en un término máximo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 1°. El estímulo al que hace referencia este artículo deberá incrementarse anualmente, de acuerdo con la reglamentación efectuada por el Ministerio de Cultura.

Parágrafo 2°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud del presente artículo, serán asumidas por el Ministerio de Cultura y se incorporarán en los presupuestos generales de la Nación de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, sin que esto implique un aumento del Presupuesto General de la Nación y del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido al artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República el día 17 de junio de 2015, al **Proyecto de ley número 84 de 2014 Senado, 133 de 2013 Cámara**, por medio de la cual se modifica y adiciona el artículo segundo de la Ley 666 de 2001 y se determinan otras disposiciones, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

**JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA**

Ponente

EL PRESENTE TEXTO FUE APROBADO EN PLENARIA DE SENADO EL DÍA 17 DE JUNIO DE 2015 SEGÚN TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE CON MODIFICACIONES

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Secretario General

**TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA  
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EL DÍA 17  
DE JUNIO DE 2015 AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 154 DE 2015 SENADO**

*por medio de la cual se define la representación comercial y se establecen mecanismos de protección para representantes comerciales y agentes en el territorio nacional”*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto definir mecanismos de protección y criterios para la indemnización de representantes comerciales, distribuidores de bienes y servicios en el territorio nacional, y, en general, para aquellas figuras comerciales en donde de forma independiente y de manera estable, se asume exclusivamente por la propia cuenta y riesgo, el encargo de promover, publicitar, explotar, impulsar, o realizar negocios mercantiles y los signos distintivos de un tercero dentro del territorio nacional, como distribuidor, fabricante, o a cualquier otro título jurídico que haya generado los mismos efectos, sea de uno o varios productos del mismo, con el fin de garantizar los derechos adquiridos de los representantes y que los representados actúen conforme a la buena fe comercial, y así salvaguardar los derechos económicos y las expectativas inherentes a la relación entre representantes y representados.

Parágrafo. Se presume el derecho a la exclusividad cuando la representación, distribución o actividad comercial de que trata la presente ley se ha ejercido por período no inferior al término de diez (10) años sin que haya existido en el mercado otro representante, agente con representación, distribuidor o mandatario que haya desarrollado los mismos negocios mercantiles frente a los mismos bienes y servicios en favor del representado.

Lo anterior sin perjuicio de la facultad del Juez de valorar, según el caso, la existencia de una actividad estable objeto de regulación de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 2°. Quien ejerce la actividad comercial de que trata el artículo anterior podrá inscribir en cualquier tiempo dicha calidad ante la Cámara de Comercio de la jurisdicción del domicilio del representante comercial. Con la inscripción de dicha calidad se deberán anexar copia del contrato correspondiente o de los soportes correspondientes que sustenten la actividad de representación comercial.

Artículo 3°. El comerciante que ejerce la actividad de que trata la presente ley de manera independiente y exclusiva, tendrá derecho a ser indemnizado de manera previa en aquellos casos en que el tercero representado o beneficiado decida dar por terminada su actividad comercial, o cuando aquel decida introducir otro representante, agente, distribuidor o mandatario a cualquier título.

Parágrafo. En caso de ejercerse las actividades de que trata la presente ley, ni el representado ni terceros, podrán operar en el mercado colombiano a menos que se haya indemnizado plenamente al representante comercial so pena de incurrir en un acto de competencia desleal.

Artículo 4°. Quien desarrolle directa o paralelamente las actividades comerciales de que trata el objeto de la presente ley, en materia de indemnización, equivaldrá a la que establece el artículo 1324 del Código de Comercio en relación con la agencia comercial.

Artículo 5°. Las actividades comerciales a que se refiere la presente ley, que se ejecuten en el territorio nacional, se interpretarán y se regirán por las leyes de Colombia, siendo nula toda estipulación en contrario. La renuncia y compensación de que trata la presente ley a favor de los empresarios, así como cualquier otra disposición en contrario, será nula de pleno derecho.

Se considerará nula de pleno derecho, toda estipulación que obligue a un representante, distribuidor, mandatario o comerciante según lo dispuesto en la presente ley, a dirimir o arbitrar cualquier conflicto o controversia que surja entre las partes bajo leyes extranjeras.

Artículo 6°. Salvo existencia de contrato de transacción, la renuncia anticipada a las retribuciones y compensaciones de que trata la presente ley a favor de los empresarios nacionales o extranjeros, así como cualquier disposición en contrario será nula de pleno derecho.

Artículo 7°. La presente ley regula retrospectivamente las actividades comerciales de que trata su objeto que se encuentren en curso así como las actividades comerciales que se celebren con posterioridad a su vigencia, derogando todas las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido al artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República el día 17 de junio de 2015, al **Proyecto de ley número 154 de 2015 Senado**, por medio de la cual se define la representación comercial y se establecen mecanismos de protección para representantes comerciales y agentes en el territorio nacional, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

**JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA**

Ponente

EL PRESENTE TEXTO FUE APROBADO EN PLENARIA DE SENADO EL DÍA 17 DE JUNIO DE 2015 SEGÚN TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE CON MODIFICACIONES

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Secretario General

\* \* \*

### **CONCEPTOS JURÍDICOS**

#### **CONCEPTO JURÍDICO DEL DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL 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. [Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINSAN), Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria].*

HONORABLE SENADORA

SOFÍA ALEJANDRA GAVIRIA CORREA

Ponente Proyecto de ley número 54 de 2014 Senado  
Senado de la República

Carrera 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá D. C.

**Asunto:** Observaciones al **Proyecto de ley número 054 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. [Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINSAN), Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria]...

Cordial saludo,

De manera atenta, el Departamento para la Prosperidad Social<sup>1</sup> se permite exponer las observaciones al **Proyecto de ley número 054 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. [Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINSAN), Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria]”, que tiene por objeto que se implementen medidas que garanticen la disponibilidad sostenible de alimento en todo el territorio colombiano, a través de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria en cabeza y dirección del Ministerio de Salud, para lograr disminuir los bajos niveles de nutrición y buscar el mejoramiento y mantenimiento de la calidad de vida del país.

#### **1. IMPORTANCIA DE LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES RESPECTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA**

Como se había mencionado en concepto anterior proferido por este Departamento Administrativo<sup>2</sup> el proyecto de ley deberá tener en cuenta lo dispuesto respecto de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el documento Conpes 113 de 2008 a través del cual se emite la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la define como “la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa”, desplegando allí la acción del aparato estatal para alcanzar los objetivos propuestos. Igualmente en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

1 El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es el organismo principal de la administración pública del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación (Artículo 1° del Decreto 4155 de 2011). Entidad que tiene como objeto formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la Inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia (artículo 2° del decreto 4155 de 2011).

2 Radicado número 20141900620001, fecha: 4 de septiembre de 2014.

2012- 2019 se busca el fortalecimiento de la institucionalidad, la gestión territorial nacional, departamental y local de políticas públicas claras más operativas para el tema de Seguridad Alimentaria.

De acuerdo a lo anterior, el documento Conpes número 113 de 2008, señaló que era necesario contar con una Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), a su vez el Decreto 2055 de 2009 creó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), con el fin de coordinar y hacer el seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Por su lado, los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 1355 de 2009, definen la integración y las funciones de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), y la establecen como la máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia.

En atención a esto, en el Decreto 1115 de junio de 2014, se señaló que la Secretaría Técnica de la CISAN era rotativa por períodos de dos años, entre las entidades que la conforman, siendo el DPS quien asume el primer período (ejerciendo actualmente). Así las cosas, se considera que existe dentro del ordenamiento jurídico colombiano la normatividad que da cumplimiento al Conpes 113 de 2008 y no es necesario implementar normativa adicional.

En este mismo sentido también se pronunció el Ministerio de Salud en concepto de fecha 22 de noviembre de 2014 con radicado número 201411401357541, a saber: *“Así mismo, el Estado Colombiano a través del documento de Política Económica y Social Conpes 113 de 2008 emite la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y nutricional y la define como “La disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa”. Igualmente despliega la acción del aparato estatal en cumplimiento del objetivo de garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad”.*

Para los efectos del trámite de este proyecto de ley, se recomienda tener en cuenta la existencia de la Comisión intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social, entidad a la cual pretende adscribirse la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, ejerce las funciones de Presidencia conforme lo refiere la Ley 1355 de 2009 y el Decreto 2055 del mismo año, por lo que los artículos 6° y 12 de la iniciativa al prever la creación de la ANSAN y el Consejo Directivo resultan reiterativos.

En el mismo sentido, al estar conformada la CISAN por entidades de gobierno, y de la academia se hace necesario vincularla a la discusión del Proyecto de ley 054/14S, o la formulación de los proyectos de ley referentes a temas de Seguridad Alimentaria, para que estos, se encuentren en consonancia con los conceptos que se han establecido al respecto en el país y respetando el carácter legal de la CISAN, la cual tiene su origen y sustento jurídico en el artículo 45 de la Ley 489 de 1998.

En relación con lo anterior ha de manifestarse que la FAO<sup>3</sup> establece que la alimentación adecuada está constituida como un derecho humano, un derecho que tiene cada persona en todo el territorio nacional. De igual manera ha sido reconocido oficialmente por muchos países y puesto en práctica<sup>4</sup> para su implementación y debida inclusión en las necesidades básicas de la población.

Así mismo, nuestro país hace el debido reconocimiento a la importancia de la aplicabilidad de este derecho no solo a través de la Ley 1355 de 2009 que establece que la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), creada por el Conpes 113 de 2008 será la máxima autoridad sobre la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia. Sino que, además del compromiso de la CISAN sobre esta temática, el Gobierno Nacional aborda el tema de la alimentación desde otras esferas en el sector público con el fin de suplir las necesidades insatisfechas de los grupos más sensibles.

Entre las principales entidades del Estado que velan por la implementación y protección del derecho a una alimentación adecuada tenemos el Ministerio de Salud, quien vela por brindar una alimentación sana en la cual prime la búsqueda del bien del común de todos los colombianos. Para lograr este objetivo se hace un llamado a la acción intersectorial para defender este derecho, fomentando la investigación para evitar condiciones como la obesidad o la anemia nutricional, productos de una alimentación desbalanceada<sup>5</sup>.

Por otra parte, el Ministerio de Agricultura en su lucha por combatir el hambre promueve estrategias de lucha y reconoce la importancia de hacer efectivo el derecho a la alimentación en el marco de una política de soberanía alimentaria, establece que las políticas agropecuarias no deben basarse solo en parámetros de productividad, sino también en definir estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos conforme a las necesidades de la población beneficiada<sup>6</sup>.

El ICBF manifiesta la importancia de la nutrición en el objetivo de una alimentación adecuada, dicho proceso es dinámico, cambiante y requiere distintos estudios sociales, económicos y políticos sobre el sector vulnerable sujeto al tema alimentario. Conforme a esto, en Colombia se está realizando un gran esfuerzo para combatir las falencias en la situación nutricional y alimentaria<sup>7</sup>.

De igual manera, el Ministerio de Ambiente se refiere a la inestabilidad de la oferta que presentan los alimentos de la canasta básica y esto a su vez causa una inseguridad alimentaria, esto gracias al resultado que tiene sobre los costos de los alimentos, el princi-

3 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

4 Para una mayor información al respecto consultar: FAD. 2006, el derecho a la alimentación en la práctica, aplicación a Nivel Nacional. Un Derecho Indispensable.

5 <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/MinSalud-promueve-la-garant%C3%ADa-del-derecho-a-una-alimentacion-sana-y-adecuada.aspx>

6 <https://www.derechoalimentacion.org/sites/default/files/pdf-materiales/Directrices%2520voluntarias.pdf>

7 <https://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/Descargas1/POBLACIONMAYORDE2A%C3%91OS.pdf>



pal objetivo de esta entidad es reforzar las medidas para que no se vean afectadas las canastas familiares de los colombianos respecto de las alzas y bajas de la producción de los mismos, también complementa los distintos supuestos sobre la implementación de los recursos energéticos hídrico y genéticos, en cuanto a la vulnerabilidad de los riesgos climáticos se presentan eventos que varían las condiciones de la seguridad alimentaria<sup>8</sup>.

Finalmente, el Ministerio de Educación a través del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA) vela por brindarle una alimentación complementaria a la población estudiantil; a través de este programa se busca promover y consolidar los hábitos alimenticios saludables acompañados de hábitos de higiene y buena alimentación diaria a través de los comedores estudiantiles donde se cubren parte de las necesidades alimentarias de esta población<sup>9</sup>.

Por lo anterior, es claro que el Gobierno Nacional actualmente desarrolla programas y planes de atención desde las distintas entidades para la implementación de acciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional que de alguna forma deben fortalecerse, mas no desconocerse. Todo esto dentro del marco de la política de seguridad alimentaria que se reitera, ya está contemplado en el Conpes 113 y dirigido por la Comisión intersectorial de Seguridad Alimentaria y nutricional como se ha manifestado.

## 2. COMENTARIOS FRENTE AL ARTICULADO

### 2.1. ARTÍCULO 7° DEL PROYECTO DE LEY

El artículo 7°<sup>10</sup> del Proyecto de ley establece que la Sede principal de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional será la ciudad de Barranquilla. De conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley 489 de 1998<sup>11</sup> Los Ministerios y departamentos Administrativos y las Superintendencias, así como las entidades adscritas a estos hacen parte del sector central de la Administración pública.

8 [https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2008/conpes0113\\_2008.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2008/conpes0113_2008.pdf)

9 <https://www.mep.go.cr/programas-y-proyectos/programa-de-alimentacion-y-nutricion>

10 Artículo 7°. *Domicilio*. La Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, tendrá como domicilio la ciudad de Barranquilla, y ejercerá sus funciones a nivel nacional, para lo cual podrá contar con dependencias o unidades a nivel territorial.

11 Artículo 39. *Integración de la Administración Pública*. La Administración Pública se Integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.

La Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la Administración.

Así mismo, los ministerios, los departamentos administrativos y las superintendencias constituyen el Sector Central de la Administración Pública Nacional. Los organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería Jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital Independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley.

Motivo por el cual, la sede principal de este tipo de entidades debe estar localizada en Bogotá para poder ejercer las funciones a nivel nacional, sin perjuicio de las dependencias o unidades a nivel territorial que se lleguen a establecer.

Por lo anterior, se recomienda que se establezca como domicilio principal de la ANSAN la ciudad de Bogotá y no una diferente, con el fin de que se mantenga la estructura y organización de las entidades de orden nacional.

### 2.2. ARTÍCULO 12 DEL PROYECTO DE LEY

El artículo 12 del proyecto de ley establece la creación del consejo Directivo de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria. En la forma como se encuentra redactado el numeral 8 de dicho artículo, plantea que uno de los integrantes del Consejo será el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social sin que se establezca ningún cargo (director, subdirector, delegado) como sí lo establece para las demás entidades en los demás numerales del artículo. Por consiguiente, se sugiere que para efectos de unidad de redacción y no se generen inconsistencias a futuro, se establezca directamente qué funcionario o cargo será el encargado de asistir o formar parte del Consejo directivo en representación del Departamento Administrativo.

En el mismo sentido, se debe realizar la adecuación de los numerales 3 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) y el 5 (Ministerio de Educación), a fin de determinar el funcionario competente.

### 2.3. ARTÍCULO 41 DEL PROYECTO DE LEY

El artículo 41 de la iniciativa legislativa establece el término máximo de 6 meses para la reglamentación de la ley en caso de ser aprobada, sin embargo, acogiendo lo ya enunciado por el Ministerio de Salud en concepto institucional<sup>12</sup> y reiterado en diferentes ocasiones por la Corte Constitucional, la limitación a la facultad reglamentaria resulta inconstitucional y contraria al artículo 189, numeral 11.<sup>13</sup>

Al respecto se encuentra:

*“Respecto del primer tópico, debe la sala recordar como la Jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior. Según lo previsto en el referido precepto constitucional, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa sino que el presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria”.*

12 Concepto de 22 de noviembre de 2014. Radicado número 201411401357541.

13 ARTÍCULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes, necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

### 3. ASPECTOS CONSTITUCIONALES DEL PROYECTO DE LEY

Además de lo que se había indicado en concepto anterior sobre la necesidad de contar con Aval de Gobierno conforme lo dispone el artículo 154 de la Constitución, toda vez que se está generando un cambio importante en la conformación del aparato estatal, con la creación de un Sistema Marco como el SINSAN y a cargo de este la ANSAN adscrita al Ministerio de Salud; es necesario que se revise por el legislador el trámite legislativo que debe surtir el proyecto de ley.

Respecto de la pretensión de elevar a rango de Derecho Fundamental, varios temas que incluyen la Seguridad Alimentaria, se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia que dispone que cuando se trate de derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección<sup>14</sup>, como pretende regularse a través del texto de la ley, deberá tramitarse conforme a Ley Estatutaria.

Por lo tanto, la forma como está redactado el proyecto de ley, buscando la realización del derecho a la seguridad alimentaria, tendría que soportarse en un concepto que asegure el derecho a todos los colombianos, así, el objeto debe redefinirse afianzándose un concepto que limite los alcances del derecho más allá de la mera creación e implementación del Sistema y la entidad que lo gestione (ANSAN) y, consecuentemente al elevar a rango de Derecho Fundamental la Seguridad Alimentaria, se debe seguir el trámite de una ley estatutaria.

### 4. SE REQUIERE AVAL O COADYUVANCIA DEL GOBIERNO

En lo referente a la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y consecuentemente el Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; es necesario que se cuente con el Aval del Gobierno nacional toda vez que se está modificando la estructura del aparato estatal.

Lo anterior, en concordancia con lo previsto en el artículo 154 de la constitución política y lo referido a las leyes establecidas en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución, que deben ser de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional.

Ahora bien, el proyecto de ley genera un cambio importante en la conformación del aparato estatal, toda vez que está creando un Sistema Marco como el SIN-

14 Constitución Política, artículo 152: mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

- a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;
- b) Administración de justicia;
- c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;
- d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana;
- e) Estados de excepción;
- f) Adicionado por el artículo 4°, Acto Legislativo 2 de 2004. la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley;
- g) Adicionado por el artículo 2°, Acto Legislativo 2 de 2012. Las materias expresamente señaladas en los artículos 116 y 221 de la Constitución de conformidad con el presente acto legislativo.

SAN, por lo que al no tratarse de una iniciativa del Gobierno, ni tampoco contar con aval del mismo, se configura un vicio de forma constitucional, al desconocer de manera directa el artículo 154 de la CN.

Por lo tanto, además de ser necesario el aval de Gobierno para la Creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, la Agencia Nacional y el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se recomienda que sea el mismo Gobierno nacional quien a través de decreto se encargue de reglamentar la estructura de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria, sin que haya necesidad de dejarlo expresamente planteada en el texto del Proyecto de ley 54 de 2014.

### 5. SE REQUIERE CONCEPTO FAVORABLE POR PARTE DEL MINISTERIO DE HACIENDA

Es pertinente mencionar que los objetivos planteados en el Proyecto de ley 054 de 2014 Senado, deben responder a los principios constitucionales preceptuados en la Carta Política, específicamente al de sostenibilidad fiscal previsto en su artículo 334<sup>15</sup>, por lo que, no puede el legislador disponer de recursos propios del Estado que no estén estimados en el Marco Fiscal de mediano plazo.

Correspondiéndole al Ministerio de Hacienda determinar el verdadero impacto fiscal que generaría la creación de dichas entidades del Gobierno en el marco

15 Constitución Política. Artículo 334. Artículo modificado por el artículo 1°, del Acto legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente: la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como Instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores Ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

del funcionamiento del SINSAN, esa entidad emitió pronunciamiento que obra en la *Gaceta del Congreso* número 860 de 2014, con concepto negativo al respecto, como se indica a continuación:

*“Particularmente, se pretende la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, como entidad que guíe los proyectos y políticas necesarias para garantizar la reducción de los niveles de desnutrición en el país. Al respecto, me permito indicar que de acuerdo con el análisis de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional no se tendrían objeciones de carácter presupuestal para su aprobación, siempre y cuando la creación y el funcionamiento de la nueva Agencia propuesta no implique nuevas erogaciones respecto a lo apropiado actualmente en el Presupuesto General de la Nación, es decir, que se busque un impacto fiscal neutro y esté ajustado al Marco Fiscal de Mediano Plazo”.*

Como se observa, el Ministerio de Hacienda en su concepto expone que la creación de un sistema o una agencia como la que se pretende, no se encuentra estimada dentro del Marco fiscal de mediano plazo del Presupuesto General de la Nación, por ello, en el evento en que las obligaciones contenidas en el proyecto de ley se eleven a rango legal no habría forma de financiarlas desde el Gobierno nacional, salvo que, los recursos requeridos para ello fueran adquiridos a través de fuentes diferentes, o se utilice el financiamiento de los mismos con los recursos apropiados actualmente para que se dé un impacto fiscal neutro, mas no se exceda el actual.

Por tanto al no contar el proyecto de ley con concepto favorable proferido por el Ministerio de Hacienda, respecto de su viabilidad y/o conveniencia conforme a las apropiaciones para el marco fiscal de mediano plazo, no cumple con los postulados normativos para financiar las obligaciones que intenta elevar a rango legal, desconociendo conforme a lo anteriormente enunciado el principio de sostenibilidad fiscal.


## 6. CONCLUSIÓN

Se considera que para que el proyecto de ley pueda continuar su trámite, se deben atender las observaciones aquí realizadas, principalmente en lo que se refiere a la preexistencia de las normas y disposiciones vigentes respecto de la seguridad Alimentaria conforme al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, así como el documento Conpes 113 de 2008. Además de esto, se resalta la importancia de integrar dentro de la discusión sobre el tema de Seguridad Alimentaria a la CISAN.

Igualmente, se considera modificar o tener en cuenta la recomendación respecto del artículo 41 del proyecto de ley frente a la limitación a la potestad reglamentaria.

Lo anterior, aunado a la obligación de contar con el concepto favorable del Ministerio de Hacienda de forma que respete el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la C. N. y se modifique o adecúe el proyecto de ley para surtir el trámite legislativo adecuado conforme a lo dispuesto en el artículo 152, para que el texto no resulte viciado por inconstitucionalidad.

Cordialmente,

  
LUCY EDREY ACEVEDO MENESES  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexo: 4 Folios Carta proyectada por la CISAN.

## COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL

### HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los diecisiete (17) días del mes de junio año dos mil quince (2015). En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso*, Observaciones del Departamento para la Prosperidad Social, suscrito por la jefe de Oficina Asesora Jurídica Lucy Edrey Acevedo Meneses, en ocho (8) folios, al **Proyecto de ley 54 de 2014**, 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 día diecisiete (17) de junio de 2015. Hora: 5:03 p. m.

Las Observaciones presentadas se publican en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El secretar

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

\* \* \*

## CONCEPTO JURÍDICO DEL DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL 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. [Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINSAN), Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria].*

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima del Senado

Senado de la República

Carrera 7ª No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

**Asunto:** Observaciones 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. [Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINSAN), Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria].

Cordial saludo,

De manera atenta, el Departamento para la Prosperidad Social<sup>1</sup> se permite exponer las observaciones

<sup>1</sup> El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es el organismo principal de la administración pública del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación (Artículo 1° del Decreto 4155 de 2011). Entidad que tiene como objeto formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación de víctimas de la

al **Proyecto de ley número 054 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. [Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINSAN), Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria], que tiene por objeto que se implementen medidas que garanticen la disponibilidad sostenible de alimento en todo el territorio colombiano, a través de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria en cabeza y dirección del Ministerio de Salud, para lograr disminuir los bajos niveles de nutrición y buscar el mejoramiento y mantenimiento de la calidad de vida del país.

### 1. IMPORTANCIA DE LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES RESPECTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es la entidad del Gobierno nacional que encabeza el Sector de Inclusión Social y Reconciliación, que tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, las cuales desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas<sup>2</sup> en coordinación con las demás entidades u organismos competentes.

En el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, para la atención de las necesidades de la población vulnerable, se cuenta con una Subdirección Técnica especializada en seguridad alimentaria y nutricional para el Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación, que responde a la necesidad de fortalecer a las instituciones en su capacidad de respuesta y gestión a las problemáticas sociales identificando sus destrezas y habilidades para que las aprovechen y potencialicen en sus diferentes etapas de la vida, trabajando en equipo con las familias para crear bases sólidas en la población vulnerable a nivel biológico, social, emocional, físico y cognitivo viabilizando la financiación de programas de sensibilización sobre inclusión e igualdad generando equidad en el acceso a servicios requeridos por la población<sup>3</sup>.

Dicha Subdirección de Seguridad Alimentaria orienta su trabajo a la población pobre, vulnerable y víctima de la violencia, realizando la articulación y seguimiento de políticas y acciones que fortalezcan la seguridad alimentaria y nutricional de la población

colombiana, en especial la población objeto del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación, con miras a mejorar su calidad de vida.

En consecuencia, se propone realizar un análisis del concepto de Seguridad Alimentaria desde la perspectiva de la población campesina, pues es este sector el principal facultado para garantizar la producción de alimentos derivado del derecho de los campesinos de acceder a la propiedad y explotación de la tierra y salvaguardar una producción de alimentos interna; así lo expuso la Corte Constitucional en Sentencia C-644 de 2012:

*“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. Este apoyo estatal debe tener una visión de conjunto, comoquiera 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 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.*

*En este orden de ideas, en la sentencia T-348 de 2012 se reconoce el derecho a la seguridad alimentaria tanto a partir del artículo 64 superior al proteger a los campesinos su derecho de acceder a la propiedad de la tierra que trabajan, como a partir de los artículos 65 y 66 al incluir como opción posible en la regulación crediticia el reglamentar “condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”. Por último, se reconoce también a partir del artículo 78 superior, al reconocer como posiciones jurídicas fundamentales de los derechos del consumidor, el control de calidad de los bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, y la responsabilidad en todo caso en que se produzcan y comercialicen bienes y servicios que, “atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios”<sup>4</sup>.*

#### 1.1. PRECISIÓN CONCEPTUAL

El artículo 4° de la iniciativa introduce una serie de conceptos en materia de seguridad alimentaria para regir el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Al respecto es de mencionar que los conceptos y definiciones a que hace referencia el Proyecto de ley no tuvieron en cuenta lo dispuesto respecto a Seguridad Alimentaria en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición -

violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación de víctimas de la violencia (Artículo 2° del Decreto 4155 de 2011).

2 Entidades Adscritas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social: Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y Centro de Memoria Histórica.

3 <http://www.dps.gov/Programas.Especiales/Seguridad.Alimentaria.Nutricion.45dx>

4 Corte Constitucional. Sentencia C-644/12 Magistrada Ponente: ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO

PNSAN 2012-2019, ni las disposiciones y definiciones contenidas en el Documento Conpes 113 de 2008.

Tampoco se tuvo en cuenta en la redacción del proyecto de ley la definición que trae el Conpes 113/2008 de Seguridad Alimentaria, desconociendo así la política previamente adoptada para regular lo atinente e instaurando un nuevo Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional que no contempla todos los preceptos de protección.

Al respecto ha de tenerse en cuenta lo siguiente:

*“El concepto sobre seguridad alimentaria y nutricional que este documento propone, parte del reconocimiento del derecho de toda persona a no padecer hambre, tiene en cuenta los diferentes tratados internacionales que el país ha adoptado, la evolución histórica conceptual de la temática, y se basa fundamentalmente en la construcción conjunta que se realizó con los diferentes agentes y actores del orden nacional y territorial, con una visión multidimensional, quedando definida así:*

***Seguridad alimentaria y nutricional es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.***

*La definición pone de manifiesto que si el fin último de la seguridad alimentaria y nutricional es que todas las personas tengan una alimentación suficiente, oportuna y adecuada, una persona está en privación si: 1) Carece de la posibilidad de alcanzar una canasta que incluya los niveles mínimos de alimentos necesarios para una alimentación suficiente (dimensión de los medios económicos) y 2) Si no tiene la posibilidad o la facultad de transformar los medios e instrumentos disponibles (y a los cuáles tiene acceso) que les permita alimentarse de manera adecuada y (dimensión de calidad de vida y fines del bienestar). En el caso particular de seguridad alimentaria y nutricional, el estado o acción constitutiva de la vida es tener una alimentación suficiente y adecuada y en consecuencia una vida saludable y activa”<sup>5</sup>.*

Conforme a lo anterior, se debe elaborar una precisión conceptual frente a las definiciones que se pretenden incorporar al SINSAN conforme a los ejes presentados en el Conpes 113 de 2008.

## **1.2. DE LA CREACIÓN DE LA AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DEL CONSEJO DIRECTIVO.**

En concordancia con lo mencionado anteriormente, el Legislador previó que por la competencia del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social era necesario que esta Entidad formara parte del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; por lo que hace parte del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria dispuesto en el artículo 12<sup>6</sup> de la iniciativa legislativa al igual que el Instituto Colombiano de Bienestar familiar; entidad

adsrita al DPS, como entes parte del equipo encargado de coordinar y gestionar las políticas públicas dentro del SINSAN.

Sin embargo, los artículos 6° y 12 de la Iniciativa legislativa resultan reiterativos toda vez que prevén la creación de la ANSAN que contará con un Consejo Directivo del que hacen parte distintas entidades de Orden Nacional. Al respecto, actualmente existe la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) creada por el decreto 2055 de 2009 como la máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria así:

**“Artículo 1°. Objeto.** *El presente decreto tiene por objeto crear la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) la cual tendrá a su cargo la coordinación y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), siendo instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados en el desarrollo de la misma.*

**Artículo 2°. Integración.** *La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) estará conformada por los siguientes funcionarios:*

1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su Viceministro como su delegado.
2. El Ministro de la Protección Social o sus Viceministros como su delegado.
3. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o sus Viceministros como su delegado.
4. El Ministro de Educación Nacional o sus Viceministros como su delegado.
5. El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o sus Viceministros como su delegado.
6. El Alto Consejero para la Acción Social y la Cooperación Internacional, o su delegado.
7. El Director General del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado.
8. El Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, o su delegado.
9. El Gerente General del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, o su delegado”.

2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público quien podrá delegar en uno de los Viceministros.
3. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
4. Ministro de Ambiente y Desarrollo Rural.
5. Ministerio de Educación.
6. Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
8. Departamento de la Prosperidad Social.
9. El Director del Departamento Nacional de Planeación quien podrá delegar en el Subdirector General.
10. Un representante de los centros de educación superior.
11. Un representante de las Organizaciones Internacionales que trabajan en la seguridad alimentaria
12. Un representante o su delegado de la oficina de la unidad de indígenas del Gobierno Nacional.
13. Un Gobernador que represente a las entidades territoriales escogido por el Presidente de la República.
14. El Director de Coldeportes.
15. El Director de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, asistirá a las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo Directivo con voz pero sin voto.

<sup>5</sup> Conpes 113 de 2008

<sup>6</sup> Artículo 12. *Consejo Directivo.* El Consejo Directivo estará integrado por los siguientes miembros:

1. El Ministro de Salud quien lo presidirá y solo podrá delegar en el Viceministro de Salud.

Por lo tanto, el Consejo Directivo de la Agencia Nacional para la Seguridad Alimentaria al que se refiere el artículo 12 del proyecto de ley ya existe, o por lo menos hay un órgano muy similar que cuenta con las mismas funciones y no puede ser desconocido o reemplazado, ya que lo que se debe buscar por el legislador es el fortalecimiento de los espacios, organismos y entidades existentes para el desarrollo de la seguridad alimentaria de los colombianos en lugar de la creación de dependencias u órganos alternos que generen duplicidad de funciones y atribuciones sin respuestas concretas.

Además de lo anterior, para que el proyecto de ley tenga un trámite legislativo adecuado es conveniente realizar algunos comentarios respecto del texto del mismo, en virtud de los postulados constitucionales y legales ligados a este como se enuncia a continuación.

## 2. ASPECTOS CONSTITUCIONALES DEL PROYECTO DE LEY

### 2.1. SE REQUIERE AVAL O COADYUVANCIA DEL GOBIERNO

El objetivo esencial de la iniciativa legislativa es la creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINSAN), según lo enunciado en el artículo 1° del PL. Sin embargo, en dicho numeral se pretende dentro del marco del SINSAN la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ANSAN), adscrita al Ministerio de Salud conforme se establece en el artículo 6<sup>o</sup> del proyecto de ley. Igualmente, se creará y articulará el Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional<sup>8</sup> adscrito a dicha Agencia.

En relación con lo anterior, en lo referente a la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y consecuentemente el Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, es necesario que se cuente con el Aval del Gobierno nacional toda vez que se está modificando la estructura del aparato estatal.

El Congreso por medio de una ley puede determinar la estructura de la administración nacional señalando sus objetivos y estructura orgánica (artículo 150 numeral 7 C. N.<sup>9</sup>); pero dicha actividad legislativa solo puede

ejercerse a iniciativa del Gobierno (artículo 154 de la C. N.<sup>10</sup>). Dentro de esta iniciativa gubernamental también se encuentra la asignación de funciones ajenas al objetivo misional de las entidades descritas en la norma constitucional<sup>11</sup>. Si bien la jurisprudencia constitucional existente se ha referido de manera concreta sobre la asignación de funciones a los ministerios, dicha jurisprudencia es desarrollo del numeral 7 del artículo 150 de la C. N. que relaciona no solo a los ministerios, sino también a los departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, por lo que es aplicable a la presente situación. No contar con la iniciativa del ejecutivo es viciar el trámite de inconstitucionalidad.

La Corte Constitucional, en sentencia C-121/03, sobre el particular, dijo que:

“Es claro que las leyes a que se refiere el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno se encuentran viciadas de inconstitucionalidad y pueden, en consecuencia, ser retiradas del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional bien mediante la acción de inexecuibilidad ejercida dentro del año siguiente a la publicación del acto –ya que se trata de un vicio de forma–, o bien cuando como en el presente caso al ejercer el control previo de constitucionalidad por virtud de las objeciones presidenciales se llegue a determinar el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 154 Superior”.

También ha dicho la Corte que los proyectos de ley que se estén tramitando en el Congreso de la República relacionados con los asuntos que exigen iniciativa exclusiva gubernamental según lo consagrado en el artículo 154 de la C. N., también pueden contar con la coadyuvancia o aval del Gobierno nacional<sup>12</sup>.

Ahora bien, el proyecto de ley genera un cambio importante en la conformación del aparato estatal, toda vez que está creando un Sistema Marco como el SINSAN y a cargo de este la ANSAN adscrita al Ministerio de Salud, quien, en principio debe ser el llamado a pronunciarse sobre la conveniencia del proyecto de ley, las

7 Artículo 6°. *Creación y naturaleza jurídica de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.* Créase la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional como una agencia estatal de naturaleza especial, de carácter técnico y ejecutivo, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Nivel Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Salud.

8 Artículo 22. *Observatorio de Seguridad Alimentaria.* El sistema estará articulado con el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional que estará adscrito a la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Este Observatorio propiciará la unificación de criterios de medición y la estandarización de indicadores en los ámbitos local, regional y nacional; propondrá líneas de investigación acción participación y promoverá los mecanismos necesarios para realimentar el sistema con base en la evidencia obtenida de los anteriores procesos investigativos y en general tendrá la misma estructura y funciones delegadas por la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria.

9 **ARTÍCULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

...

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía; asimismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

10 **ARTÍCULO 154.** Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, solo podrían ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas Industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

11 Corte Constitucional. Sentencias C-987 de 2004, C-063 de 2002, C-482 de 2002, C-650 de 2003, C-570 de 2004, C-987 de 2004 y C-617 de 2012.

12 Corte Constitucional. Sentencia C-121 de 2003.

condiciones en que está planteado y las obligaciones que se generan. Por lo tanto, el proyecto de ley al no ser de iniciativa del Gobierno, ni tampoco contar con aval del mismo, se configura en un vicio de forma constitucional, al desconocer de manera directa el artículo 154 de la C. N.

## 2.2. SE REQUIERE CONCEPTO FAVORABLE POR PARTE DEL MINISTERIO DE HACIENDA.

Es pertinente mencionar que los objetivos planteados en el Proyecto de ley 054 de 2014 Senado, deben responder a los principios constitucionales preceptuados en la Carta Política, específicamente al de sostenibilidad fiscal previsto en su artículo 334<sup>13</sup>, si bien lo previsto en la iniciativa busca crear el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, para su funcionamiento se establece la creación de entidades (ANSAN – Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional), sin embargo además de lo que se expresó anteriormente respecto de la necesidad de contar para ello con aval del Gobierno nacional<sup>14</sup>, no puede el legislador disponer de recursos propios del Estado que no estén estimados en el Marco Fiscal de mediano plazo.

Correspondiéndole al Ministerio de Hacienda determinar el verdadero impacto fiscal que generaría la creación de dichas entidades del Gobierno en el marco del funcionamiento del SINSAN, estableciendo si los recursos están o no incluidos en el Marco Fiscal de

Mediano Plazo y/o en el Presupuesto General de la Nación, es esta Entidad la llamada a manifestarse frente a la iniciativa legislativa 054 de 2014 Senado.

Igualmente, el proyecto de ley en su artículo 31<sup>15</sup> hace referencia a los recursos que deberán ser empleados para financiar el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional imponiéndole al Ministerio de Hacienda obligaciones presupuestales para la asignación de recursos.

Revisado el concepto de hacienda a la luz de lo preceptuado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>16[1]</sup> donde se establece la obligación de enunciar los costos fiscales en cuanto a los proyectos de ley que se intenten aprobar, se denota que la iniciativa legislativa no tiene aval del Ministerio de Hacienda, la norma citada enuncia lo siguiente:

*“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.*

### 15 Artículo 31. Recursos Financieros.

- 16 a) Las instituciones nacionales y descentralizadas que forman parte del sistema de seguridad alimentaria y nutricional priorizarán en su partida presupuestaria la asignación de recursos en el Presupuesto General de la República y de la cooperación internacional, asociados a programas, proyectos y actividades de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con equidad de género y generacional, de conformidad con el presupuesto anual correspondiente al plan de trabajo y los planes de acción anuales, presentados por cada responsable en la materia a la agencia nacional de seguridad alimentaria.
- b) Los Programas de Inversión Municipal y Departamental deberán estar orientados a desarrollar, de manera coordinada con las demás instituciones públicas, estrategias para el fomento de la seguridad alimentaria y nutricional por medio de programas y proyectos con fondos propios o con recursos provenientes del Presupuesto General de la República.
- c) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá incorporar una partida presupuestaria de acuerdo a los instrumentos y mecanismos establecidos en el Presupuesto General de la República, para la aplicación de la presente ley. La asignación de recursos presupuestarios estará basada en las necesidades y requerimientos del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y las capacidades fiscales del país.
- d) El Congreso de la República en el proceso de aprobación del Presupuesto General de la República identificará de manera clara las partidas de gastos que serán asignadas a cada una de las instituciones responsables de implementar las medidas derivadas de esta ley.

[1] *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.*

13 Constitución Política. Artículo 334. Artículo modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente: La dirección general de la economía, estará a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social del Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un incidente de impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la Sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

14 Constitución Política de Colombia. Artículo 154.

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.*

Por tanto, al no contar el proyecto de ley con concepto proferido por el Ministerio de Hacienda, respecto de su viabilidad y/o conveniencia, no cumple con los postulados normativos para financiar las obligaciones que intenta elevar a rango legal, desconociendo conforme a lo anteriormente enunciado el principio de sostenibilidad fiscal.


### 3. CONCLUSIÓN

Si bien el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social está de acuerdo con las medidas pretendidas en el proyecto de ley en un escenario de inclusión, participación y prosperidad, estas deben entenderse en armonía con lo consignado en la Constitución Política.

Se considera que para que el proyecto de ley pueda continuar su trámite, se debe atender las observaciones aquí realizadas principalmente en lo que se refiere a la preexistencia de las normas y disposiciones vigentes respecto de la seguridad alimentaria conforme al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional así como el documento Conpes 113 de 2008.

Además de esto, se resalta la importancia de integrar dentro del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria para atender la problemática de alimentación en Colombia al Sector campesino con las implicaciones sociales y económicas que esto conlleva. Esto aunado a la obligación de contar con el concepto favorable del Ministerio de Hacienda de forma que respete el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la CN y se obtenga el aval o coadyuvancia del Gobierno nacional en los términos previstos por el artículo 154 de la Constitución, y lo dispuesto en el artículo 152 C. N. respecto del trámite legislativo para que el texto no resulte viciado por inconstitucionalidad.

Cordialmente,



**LUCY EDREY ACEVEDO MENESES**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexo: Insumo técnico proferido por la Dirección de Programas Especiales-DPS (2 folios).

### MEMORANDO

Bogotá, 27 de agosto de 2014

PARA: **LUCY EDREY ACEVEDO MENESES**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

DE: **LUIS ALBERTO GIRALDO FERNÁNDEZ**

Director (e) de Programas Especiales

**ASUNTO:** Respuesta a memorando 20141900134933 – Proyecto de ley 54 de 2014 Senado

Cordial saludo,

En atención a la solicitud realizada mediante memorando de radicado 20141900134933 de fecha 19 de agosto, sobre la viabilidad del **Proyecto de ley 054 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. [Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINSAN), Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria], nos permitimos responder en los siguientes términos:

1. Se observa que la iniciativa legislativa no es precisa conceptualmente y debe tener en cuenta que en el país, los conceptos que se pretenden incorporar tienen sendas definiciones en el Conpes 113 de 2008 y en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición (PNSAN) 2012-2019.

2. Es importante que se revise la definición de seguridad alimentaria y nutricional establecida en el documento Conpes 113 de 2008, lo anterior debido a que en algunos articulados, no se tiene en cuenta el tema nutricional, sino que se hace referencia únicamente a la seguridad alimentaria, dejando de lado la dimensión de calidad de vida o bienestar.

3. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012-2019, sirve de guía para los procesos de construcción o actualización de los Planes Departamentales y/o Municipales de seguridad alimentaria y nutricional, dando cumplimiento a lo establecido en el Conpes 113 y en la Ley 1355 de 2013, por lo que se considera, no hay lugar a dar nuevos lineamientos en la materia, sino aunar esfuerzos para fortalecer el Plan ya existente.

4. Es importante que el documento tenga en cuenta dentro de las obligaciones del SINSAN, los ejes o componentes de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, establecidos en el documento Conpes 113 de 2008, dado que se limitan al acceso de alimentos en diferentes modalidades sin responder armónicamente a los ejes de la seguridad alimentaria y nutricional contenidos en el Conpes 113.

5. El proyecto de ley no refleja solidez respecto a la propuesta de creación del SINSAN, dado que menciona muchos elementos aislados, sin que respondan a un objetivo como es la seguridad alimentaria y nutricional y no establece la relación entre el Sistema y la institucionalidad a crear.

6. Por otro lado, de la lectura de la iniciativa legislativa se advierte, la pretensión de elevar a rango de derecho fundamental el tema de seguridad alimentaria, se considera que, se debe tener en cuenta lo consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política.

7. El documento Conpes número 113 de 2008, señaló que era necesario contar con una Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), a su vez el Decreto 2055 de 2009 creó la Comisión



Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), con el fin de coordinar y hacer el seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Por su lado, los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 1355 de 2009, definen la integración y las funciones de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), y la establecen como la máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia. Que en el Decreto 1115 de junio de 2014, se señaló que la Secretaría Técnica de la CISAN era rotativa por periodos de dos años, entre las entidades que la conforman, siendo el DPS quien asume el primer periodo. Así las cosas, se considera que existe dentro del ordenamiento jurídico colombiano la normatividad que da cumplimiento al Conpes 113 de 2008 y no hay lugar a cambiar la reglamentación ya establecida.

Por tal razón, se considera que se debe fortalecer y dinamizar los espacios existentes en Seguridad Alimentaria y Nutricional y reconocer los procesos realizados y concertados con las entidades que concurren en el trabajo en Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Cordialmente,



LUIS ALBERTO GIRALDO FERNÁNDEZ  
Director (E) de Programas Especiales

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE  
LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los diecisiete (17) días del mes de junio año dos mil quince (2015)- En la presente fecha se autoriza **La publicación en Gaceta del Congreso**, Observaciones del Departamento para la Prosperidad Social, suscrito por la jefe de la Oficina Asesora Jurídica Lucy Edrey Acevedo Meneses, en diez (10) folios, al **Proyecto de ley 54 de 2014, 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 día diecisiete (17) de junio de 2015. Hora: 5:03 p. m.

Las Observaciones presentadas se publican en la **Gaceta del Congreso**, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

Secretario general.



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

\* \* \*

Bogotá, D. C., 1° de junio de 2015

Doctora.

CLAUDIA PATRICIA PABÓN BURBANO

Secretaria Junta de Personal

Senado de la República

**Asunto.** Comunicación oficio SSC-CS-556-2015

Para su conocimiento y fines que se estimen convenientes, teniendo en cuenta que luego de terminada una comisión o prórroga de la misma, sea cual sea y no se ratifique mediante acto administrativo, se debe presentar de manera inmediata a la dependencia original del cargo como es mi caso en particular.

Teniendo en cuenta lo anterior es mi obligación informarle que de acuerdo a comunicación en el asunto, recibida de mi parte con fecha 26 de mayo de 2015 en horas de las 4:11 p. m., donde el doctor Jesús María España Vergara, Secretario de la Comisión Séptima Senado, personalmente manifestó dejar a mi consideración la decisión de continuar o no con la prórroga en esta dependencia.

Mediante comunicación de fecha 26 de mayo de 2015, le hice saber de la decisión tomada, para que se realizaran los trámites que se consideraran necesarios y así poder tener la certeza de saber de la continuidad o no, en las labores asignadas y así evitar proceso disciplinario alguno.

Atentamente.



MANUEL ANTONIO JOAQUÍN GUZMÁN  
Mecanógrafo III era comisión  
Comisión Séptima Senado

Anexo. Copia de comunicación referenciada en el Asunto. Copia respuesta ante Comisión Séptima Senado.

Copia. Documento doctor Jesús María España Vergara.

Secretario Comisión Séptima Senado

\* \* \*

SSC-CS-556 -2015

Bogotá, D. C., 25 de mayo de 2015

**PARA:** Doctor JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario General de Comisión Séptima

**DE:** Secretaria de Junta de Personal

**Asunto:** Solicitud necesidad de prórroga de comisión del funcionario.

Cordial saludo:

Me permito informar, que la Junta de Personal recomendó oficiar a los jefes de las respectivas dependencias, para que se sirvan justificar a este despacho la necesidad del servicio del funcionario en comisión, así:

1 <sup>er</sup> Apellido	2 <sup>o</sup> Apellido	Nombres	Cargo	Dependencia Original	Dependencia Comisión	Fecha terminación Comisión
Joaqui	Guzmán	Manuel Antonio	Mecanógrafo	Selección de Selección y Capacitación	Comisión Séptima	27/05/2015
Soto	Llano	José Danilo	Mensajero	Presidencia	Comisión Séptima	27/05/2015

Cordialmente,



CLAUDIA PATRICIA PABON BURBANO  
Secretaría Junta de Personal

Bogotá, D. C., mayo 26 de 2015

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario General

Comisión Séptima Senado

**Asunto.** Respuesta Oficio SSC-CS-556-2015.

Recibido el 26 de mayo de 2015

En respuesta al oficio relacionado en el asunto, emanado de la Sección de Selección y Capacitación del Senado de la República y teniendo en cuenta que usted ha dejado en mí, para que tome una decisión al respecto, agradezco de antemano el hecho de poder tener la oportunidad de decidir entre la prórroga o por el contrario la terminación de la misma y con base a lo anterior debo manifestarle lo siguiente:

Como es de su conocimiento y de acuerdo a las diferentes manifestaciones de malestar que últimamente han surgido en cuanto a las labores diferentes que atañen a esta Comisión, de las cuales seguramente soy actor y responsable por pertenecer a un equipo de trabajo, debo informarle que he tomado la difícil decisión de que **No** se me prorrogue la comisión en esta dependencia.

Debo agregar que son cinco (5) años y dos (2) meses, compartiendo en esta Comisión, donde usted me ha dado la oportunidad de aprender muchas cosas que seguramente me servirán y me motivarán de seguir adelante donde quiera que se me reasigne, tratando de cumplir con los deberes y compromisos con el mayor interés del caso.

Muchas gracias por su colaboración y espero que comprenda la decisión tomada.

Atentamente,



MANUEL ANTONIO JOAQUI GUZMAN  
Mecanógrafo Grado III  
Selección y Capacitación Senado

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL

HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los diecisiete (17) días del mes de junio año dos mil quince (2015)- En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso**, Observaciones del Departamento para la Prosperidad Social, suscrito por la jefe de Oficina Asesora Jurídica Lucy Edrey Acevedo Meneses, en diez (10) folios, al **Proyecto de ley 54 de 2014**, 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 día diecisiete (17) de junio de 2015 . Hora: 5:03 p. m.

Las Observaciones presentadas se publican 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 ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del Senado de la República  
\* \* \*

**CONCEPTO JURÍDICO DEL DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2014 CÁMARA, 151 DE 2015 SENADO**

por la cual se establece la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia “de cero a siempre” y se dictan otras disposiciones.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima del Senado

Senado de la República

Carrera 7ª No. 8 - 68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

**Asunto:** Observaciones al Proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara-151 de 2015 Senado, por el cual se establece la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia “de cero a siempre” y se dictan otras disposiciones.

Cordial saludo,

De manera atenta, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social expone observaciones de índole constitucional al Proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara – 151 de 2015 Senado, que tiene por objeto constituir como política de Estado la Estrategia de Cero a Siempre<sup>1</sup> para la atención integral a la primera infancia.

El proyecto de ley tiene como objetivo fortalecer e implementar como política estatal la Estrategia “De Cero a Siempre” con el fin de vincular a las entidades gubernamentales de orden nacional, departamental, municipal y distrital, así como a los agentes privados con el fin de consolidar una respuesta pública a la efectiva realización de los derechos de los niños y niñas menores de cinco años en el marco de la protección integral consagrada en el Código de Infancia y Adolescencia Ley 1098 de 2006.

De conformidad con la proposición presentada ante la Presidencia de la Comisión Séptima del Senado de

1 De Cero a Siempre es la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia creada en el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos y cuya vocería está en cabeza de la señora María Clemencia Rodríguez de Santos, que busca aunar los esfuerzos de los sectores público y privado, de las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional en favor de la Primera Infancia de Colombia.

la República de fecha 17 de junio de 2015, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social se permite exponer las razones de inconveniencia para la modificación del citado proyecto de ley.

La proposición modificatoria implica lo siguiente:

*“Artículo 11. Integración. La Comisión intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia estará integrada por:*

*(...) 13. La Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ANSAN)”*

Al respecto, es necesario aclarar que actualmente la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional no existe dentro de la estructura estatal, sino se tiene la mera expectativa que exista conforme a lo previsto en el Proyecto de ley 54 de 2014 Senado, que actualmente se encuentra pendiente de surtir su segundo debate.

Cabe decir que la Comisión Intersectorial para la Atención Integral para la Primera Infancia (CIPI) ya existe y fue constituida mediante el Decreto 4875 de 2011<sup>2</sup>, así como también la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención de la Primera Infancia.

Dicho Decreto establece en su artículo 3° cuál será la integración de la Comisión, así:

*“Artículo 3°. Integración. La Comisión estará integrada por:*

- 1. Un delegado del Presidente de la República,*
- 2. El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o su delegado;*
- 3. El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado que deberá ser un Viceministro;*
- 4. El Ministro de Educación Nacional o su delegado que deberá ser un Viceministro;*
- 5. El Ministro de Cultura o su delegado que será el Viceministro;*
- 6. El Director General del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, quien deberá pertenecer al nivel directivo de la entidad;*
- 7. El Director del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social o su delegado que deberá pertenecer al nivel directivo.*
- 8. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o su delegado, quien deberá pertenecer al nivel directivo;*

*Parágrafo. La Comisión será presidida por el delegado del Presidente de la República o por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República o su delegado”.*

La Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia, se reúne de manera bimensual o mensual con el fin de cumplir con las disposiciones previstas en el Decreto 4875 de 2011, por lo que se requiere que todas y cada una de las entidades que la conformen se encuentren comprometidas para el trabajo intersectorial dentro del marco de sus competencias para poder ejecutar adecuadamente la política...

Por lo anterior, no puede proponerse la inclusión de una Entidad que aún no existe para la conformación de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI).

Aun cuando la finalidad de la proposición es buscar la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional de los niños y niñas, el articulado del proyecto de ley bajo

estudio así lo contempla y de hecho, el trabajo conjunto de las entidades que conforman la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia se desarrolla dentro del marco de la protección integral como instancia de concertación.

De igual manera, este Departamento Administrativo en concepto asociado al radicado número 20151900061921 oficializado ante la Comisión Séptima del Senado, expresó su posición frente a la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria (ANSAN), en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINSAN).

Al respecto, se indicó que es necesario tener en cuenta que el documento Conpes número 113 de 2008, señaló la importancia de contar con una Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), a su vez el Decreto 2055 de 2009 creó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), con el fin de coordinar y hacer el seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Por otro lado, los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 1355 de 2009, definen la integración y las funciones de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) y la establecen como la máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia.

En atención a esto, en el Decreto 1115 de junio de 2014, se señaló que la Secretaría Técnica de la CISAN era rotativa por periodos de dos años, entre las entidades que la conforman, siendo el DPS quien asume el primer periodo (Ejerciendo actualmente). Así las cosas, se considera que existe dentro del ordenamiento jurídico colombiano la normatividad que da cumplimiento al Conpes 113 de 2008 y no es necesario implementar normativa adicional.

Por ello, la constitución de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional además de requerir aval o coadyuvancia del Gobierno toda vez que se está modificando la estructura del aparato estatal, requiere concepto favorable del Ministerio de Hacienda.

Al respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó su carta de comentarios frente a la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que obra en la *Gaceta del Congreso* número 860 de 2014, con concepto negativo al respecto, como se indica a continuación:

*“Particularmente, se pretende la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, como entidad que guíe los proyectos y políticas necesarias para garantizar la reducción de los niveles de desnutrición en el país. Al respecto, me permito indicar que de acuerdo con el análisis de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional no se tendrían objeciones de carácter presupuestal para su aprobación, siempre y cuando la creación y el funcionamiento de la nueva Agencia propuesta no implique nuevas erogaciones respecto a lo apropiado actualmente en el Presupuesto General de la Nación, es decir que se busque un impacto fiscal neutro y esté ajustado al Marco Fiscal de Mediano Plazo”.*

Como se observa, el Ministerio de Hacienda en su concepto expone que la creación de un sistema o una agencia como la que se pretende, no se encuentra estimada dentro del Marco fiscal de mediano plazo del Presupuesto General de la Nación.

Por ello, en el evento en que las obligaciones contenidas en el proyecto de ley se eleven a rango legal no

<sup>2</sup> Por el cual se crea la Comisión intersectorial para la Atención Integral de la primera Infancia (AIPI) y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia.

habría forma de financiarlas desde el Gobierno nacional, salvo que, los recursos requeridos para ello fueran adquiridos a través de fuentes diferentes, o se utilice el financiamiento de los mismos con los recursos apropiados actualmente para que se dé un impacto fiscal neutro, mas no se exceda el actual.

Por las anteriores consideraciones al no tenerse certeza aún si la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ANSAN) efectivamente será una Entidad del Gobierno nacional adscrita al Ministerio de Salud y la Protección Social como lo pretende el Proyecto de ley número 54 de 2014, la misma no puede ser considerada e incluida dentro de la conformación de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.

**CONCLUSIÓN**


Por las consideraciones anteriormente expuestas, respetuosamente se solicita que la proposición modificatoria del artículo 11 del Proyecto de ley número 02 de 2014 Cámara – 151 de 2015 Senado, no sea aprobada por la Comisión y consecuentemente se mantenga el texto aprobado en segundo debate así:

*Artículo 11. Integración: La Comisión Intersectorial de Primera Infancia estará integrada por:*

- 1. *Un delegado del Presidente de la República;*
- 2. *El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o su delegado quien deberá pertenecer al nivel directivo;*
- 3. *El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado que deberá ser un Viceministro;*
- 4. *El Ministro de Educación Nacional o su delegado que deberá ser un Viceministro;*
- 5. *El Ministro de Cultura o su delegado que será el Viceministro;*
- 6. *El Viceministro de Aguas o su delegado;*
- 7. *El Director General del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, quien deberá pertenecer al nivel directivo de la entidad;*
- 8. *El Director del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social o su delegado que deberá pertenecer al nivel directivo.*
- 9. *El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o su delegado, quien deberá pertenecer al nivel directivo;*
- 10. *El Director de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema o su delegado, quien deberá pertenecer al nivel directivo;*
- 11. *El Director de Coldeportes o su delegado, quien deberá pertenecer al nivel directivo.*

*La presidencia de la República presidirá la Comisión intersectorial y hará la coordinación de la Política para el desarrollo integral de la Primera Infancia.*

Cordialmente,



**LUCY EDREY ACEVEDO MENESES**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los diecisiete (17) días del mes de junio año dos mil quince (2015)- En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso**, Observaciones del Departamento para la Prosperidad Social, suscrito por la Jefe de Oficina Asesora Jurídica Lucy Edrey Acevedo Meneses, en cuatro (4) folios,

**Proyecto de ley número 151 de 2015 Senado, 002 de 2014 Cámara, por la cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia “de cero a siempre” y se dictan otras disposiciones”,** recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado, el día diecisiete (17) de junio de 2015. Hora: 5:03 p.m.

Las Observaciones presentadas se publican 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,



**JESU MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del Senado de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 443 - viernes 19 de junio de 2015	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	<b>Págs.</b>
Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 28 de 2014 Senado, por medio de la cual se introduce medidas para la mitigación y adaptación al cambio climático y se establecen otras disposiciones.....	1
Ponencia y texto propuesto para primer debate al proyecto de ley números 081 de 2014 Cámara, 159 de 2015 Senado, por la cual se ordena traducir la Constitución Política de Colombia a todas las lenguas y dialectos Indígenas, Raizal, Creol de San Andrés y Providencia y lengua criolla Palenquera de San Basilio y lenguas ROM (Gitano) y se dictas otras disposiciones.....	6
<b>TEXTOS APROBADOS EN PLENARIA</b>	
Texto aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República el día 17 de junio de 2015 al proyecto de ley número 84 de 2014 Senado, 133 de 2013 Cámara, por medio de la cual se modifica y adiciona el artículo segundo de la ley 666 de 2001 y se determinan otras disposiciones.....	13
Texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el día 17 de junio de 2015 al proyecto de ley número 154 de 2015 Senado, por medio de la cual se define la representación comercial y se establecen mecanismos de protección para representantes comerciales y agentes en el Territorio Nacional”.....	14
<b>CONCEPTOS JURÍDICOS</b>	
Concepto jurídico del Departamento para la Prosperidad Social 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. Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINSAN), Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria. ....	15
Concepto jurídico del Departamento para la Prosperidad Social 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. [Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINSAN), Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria]. ....	19
Concepto Jurídico del Departamento para la Prosperidad Social al Proyecto de Ley número 002 de 2014 Cámara, 151 de 2015 Senado, por la cual se establece la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia “de cero a siempre” y se dictan otras disposiciones.....	26.