



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 616

Bogotá, D. C., viernes, 31 de julio de 2020

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 171 DE 2020 SENADO

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

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_

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

El Congreso de Colombia

Decreta

Título I

Objeto, ámbito de aplicación y principios

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas de la población colombiana, a través de la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, el cual tendrá el propósito de erradicar el hambre y la malnutrición, y en esa medida fomentar la producción, disponibilidad, el acceso, adecuación cultural y calidad de la alimentación así como el consumo de alimentos de cantidad y calidad nutricional suficiente. El Sistema estará compuesto por unas instancias de discusión y toma de decisiones, se rige por los lineamientos de políticas públicas, instrumentos de planeación participativos, procedimientos para su formulación, implementación, así como mecanismos para su financiación, seguimiento y evaluación.

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

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

2. Integralidad: asegura oportunidades de buen vivir que se derivan del acceso a bienes públicos como salud, vivienda, educación, infraestructura y conectividad y de medidas para garantizar una alimentación sana, adecuada y sostenible para toda la población. También asegura la productividad, mediante programas que acompañen el acceso efectivo a la tierra, con innovación, ciencia y tecnología, asistencia técnica, crédito, riego y comercialización y con otros medios de producción que permitan agregar valor.

3. Enfoque territorial. Las acciones, instrumentos y estrategias del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas se ejecutarán reconociendo las especificidades geográficas, ecológicas, sociales, económicas, étnicas, de género y culturales de los territorios. En ese sentido, se promoverán los mercados

locales y regionales para acercar a quienes producen y consumen y mejorar las condiciones de acceso y disponibilidad de alimentos en las áreas rurales y urbanas del país.

4. Enfoque diferencial. Las acciones y estrategias del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas se ejecutarán de manera diferenciada, reconociendo que las personas tienen características particulares en razón de su sexo, edad, género, etnia, situación de discapacidad, ingreso y/o nivel patrimonial o cualquier otra condición especial, así como la participación activa de esta población o comunidad para ser valer sus derechos, ser reconocidas sus diferencias y necesidades como es el caso de la condición de víctima en los términos de la Ley 1448 de 2011 y los decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 o las normas que las sustituyan o modifiquen.

5. Enfoque de género. Las acciones y estrategias del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas se ejecutarán desde un enfoque de género, reconociendo la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, especialmente de su estado civil, ciclo vital y relación familiar y comunitaria. Estas acciones implican la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad en materia de tierra y proyectos productivos, opciones de financiamiento, infraestructura, servicios técnicos y formación, entre otros, en todo el proceso alimentario y la participación activa de las mujeres y sus organizaciones para adelantar acciones que respondan a los impactos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado en las mujeres y en la población con orientaciones sexuales e identidad de género no binarias.

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

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

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

**Artículo 3. Política Nacional para el Respeto, Protección y Realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas.** En el término máximo de seis (6)

<p>meses contados a partir de la aprobación de esta ley, el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición adoptará la Política Nacional para el Respeto, Protección y Realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, la cual será construida con amplia participación de la sociedad civil. Esta política deberá estar acorde a los estándares internacionales de derechos humanos en materia del derecho humano a la alimentación y tener en cuenta lo pertinente en cuanto a la relación del derecho a la alimentación con el derecho a la tierra y al agua.</p> <p>El objetivo de la Política Nacional para el Respeto, Protección y Realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas es asegurar que los alimentos estén disponibles, accesibles y sean adecuados culturalmente y que su producción y consumo se den en condiciones que garanticen la sostenibilidad ambiental. También es objetivo de la política fortalecer la producción interna de alimentos, la agricultura campesina, familiar y comunitaria y las étnicas, el uso, manejo, producción y comercialización e intercambio de las semillas criollas y los conocimientos ancestrales asociados a ellas y fomentar las formas de producción agroecológicas. Asimismo, esta política deberá reconocer el papel estratégico de las mujeres rurales en la contribución a la satisfacción del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas.</p> <p>La Política Nacional para el Respeto, Protección y Realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas está conformada por el Plan Nacional para la Garantía del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, el Plan Rural de Sistema de Garantía del Derecho Humano a la Alimentación y los Planes Departamentales, Distritales y Municipales para la Alimentación y la Nutrición. El Plan Nacional será la base para la construcción de eventuales planes sectoriales o por población que se deriven.</p> <p><b>Parágrafo:</b> en caso de que el Gobierno nacional expida un documento de Política Nacional para el Respeto, Protección y Realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas antes de la aprobación de esta ley, ese documento se revisará a la luz de lo aquí previsto.</p> <p style="text-align: center;"><b>Título II</b> <b>Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas</b></p> <p><b>Artículo 4. Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas.</b> Créase el Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, como el mecanismo de coordinación de diferentes actores institucionales y sociales, con el fin de racionalizar los esfuerzos, descentralizar y promover la participación de la población, el cual está integrado por las políticas, estrategias, instancias, programas, planes, proyectos, metodologías y mecanismos para la gestión, promoción, financiación, protección, respeto y garantía del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas.</p> <p><b>Artículo 5. Estructura del Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas.</b> El Sistema Especial para la Garantía</p>	<p>Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas estará conformado, a nivel nacional, por el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición y por el Observatorio Nacional del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas.</p> <p>Por otro lado, a nivel departamental, distrital y municipal, el Sistema estará conformado por los Consejos Departamentales, Distritales o Municipales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, los cuales estarán en permanente comunicación con las instancias del nivel nacional.</p> <p><b>Artículo 6. Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición.</b> Créase el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición como autoridad máxima de planeación, ejecución y seguimiento de la Política Pública Nacional para el Respeto, Protección y Realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. Este Consejo Nacional reemplazará a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN y estará integrado por los siguientes miembros que tendrán voz y voto:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Un delegado(a) de presidencia de la República.</li> <li>2. El Ministro(a) de Salud y Protección Social, o un viceministro(a) que actúe como su delegado.</li> <li>3. El Ministro(a) de Agricultura y Desarrollo Rural, o un viceministro(a) que actúe como su delegado.</li> <li>4. El Ministro(a) de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, o un viceministro(a) que actúe como su delegado.</li> <li>5. El Ministro(a) de Educación Nacional, o un viceministro(a) que actúe como su delegado.</li> <li>6. El Ministro(a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible o un viceministro(a) que actúe como su delegado.</li> <li>7. El Director(a) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), o su delegado(a) que deberá ser el subdirector(a) general de la entidad.</li> <li>8. El Director(a) de Prosperidad Social (DPS), o su delegado(a), que deberá ser el subdirector (a) general de la entidad.</li> <li>9. El Director(a) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), o su delegado(a), que deberá pertenecer al nivel directivo en el grado de subdirector(a).</li> <li>10. El Director(a) del Instituto Nacional de Salud o su delegado(a) de nivel directivo.</li> <li>11. El/la presidente(a) de la Agencia de Desarrollo Rural.</li> <li>12. El Director(a) de la Agencia Nacional de Tierras.</li> <li>13. Un Gobernador(a) por cada categoría 1, 2, 3 y 4 en representación de los gobernadores (as). Designado por la Federación Nacional de Departamentos.</li> <li>14. Dos Alcaldes(as) de ciudades capitales en representación de los alcaldes(as) de ciudades capitales. Designado por la Asociación de ciudades capitales.</li> <li>15. Dos Alcaldes(as) municipales en representación de los municipios que no son capitales. Designados por la Federación Colombiana de Municipios.</li> <li>16. Un(a) representante de las comunidades indígenas, elegido(a) de acuerdo a sus procedimientos propios.</li> <li>17. Un(a) representante de las comunidades negras, afrodescendientes y palenqueras, elegido (a) de acuerdo a sus procedimientos propios.</li> <li>18. Un(a) representante del pueblo raizal del territorio insular colombiano.</li> <li>19. Un(a) representante del pueblo Rrom o gitano.</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>20. Cuatro representantes de las principales organizaciones campesinas de nivel nacional, uno (a) por cada una de esas organizaciones.</li> <li>21. Un(a) representante de las redes de economía propia y agricultura familiar.</li> <li>22. Un(a) representante de las organizaciones de pescadores y pescadoras.</li> <li>23. Una representante de las organizaciones de mujeres rurales.</li> <li>24. Un(a) representante de productores de alimentos de mediana y gran escala que no sean de economía campesina.</li> <li>25. Un(a) representante nacional del gremio o de las asociaciones de plazas de mercado o centrales de abastos.</li> <li>26. Un(a) representante de la academia.</li> <li>27. Un(a) representante de organizaciones de derechos humanos</li> <li>28. Un(a) representante de las asociaciones de consumidores.</li> <li>29. Un(a) delegado de las organizaciones de economía solidaria.</li> </ol> <p>Parágrafo 1. El Consejo será presidido de manera rotativa por los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Salud y Protección Social o quienes hagan sus veces, por períodos de dos años. Además, contará con el apoyo de una Secretaría Técnica que ejercerán de manera rotativa el Departamento Administrativo de Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, también por períodos de dos años y en la cual también participará uno de los delegados de la sociedad civil que integra el Consejo, también de manera rotativa.</p> <p>Parágrafo 2. El Consejo se reunirá como mínimo tres veces al año en la fecha que sea convocado por la presidencia del mismo, con una antelación no menor a quince días calendario, y podrá reunirse de manera extraordinaria, cuando alguno de sus miembros lo solicite. Las actas de cada una de esas reuniones se consideran documentos públicos.</p> <p>Parágrafo 3. El Consejo para cumplir sus objetivos y funciones podrá invitar a las personas funcionarias públicas, representantes de entidades, expertas, académicas, personas naturales y demás personas cuyo apoyo estime pertinente, quienes asistirán con voz y sin voto. Asimismo, el Consejo podrá solicitar conceptos técnicos cuando lo considere conveniente. La Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República serán invitados permanentes a las sesiones con voz y sin voto.</p> <p>Parágrafo 4. En un plazo máximo de (3) tres meses a partir de la expedición de esta Ley, el Gobierno Nacional, en concertación con las instancias pertinentes y de manera participativa, reglamentará los mecanismos de elección de los (las) representantes de la sociedad civil ante el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición, y a su vez ante los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de alimentación y Nutrición.</p> <p>Parágrafo 5. Las personas representantes de los Alcaldes designados en los numerales 14 y 15 no deberán provenir del departamento de los gobernadores designados por el numeral 13.</p> <p>Parágrafo 6. Todas las personas integrantes del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición deberán declarar públicamente y garantizar que no están incurso en conflictos de intereses que puedan afectar la imparcialidad de su criterio y participación en el ejercicio de las funciones de esta instancia.</p>	<p><b>Artículo 7. Funciones del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición.</b> Son funciones del Consejo Nacional de Nutrición y Alimentación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definir los lineamientos para la operación del Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas los cuales se adoptarán vía CONPES.</li> <li>2. Adoptar la Política Pública Nacional para el Respeto, Protección y Realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, para lo cual deberá previamente convocar a un proceso participativo amplio con la sociedad civil a nivel nacional y territorial para la formulación de la política.</li> <li>3. Actualizar periódicamente y hacer seguimiento a la Política Pública Nacional para el Respeto, Protección y Realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición adecuadas.</li> <li>4. Promover mecanismos de cooperación entre entidades nacionales e internacionales en materias relacionadas con la garantía progresiva del derecho a la alimentación.</li> <li>5. Mejorar las capacidades institucionales para la garantía progresiva del derecho a la alimentación en los diferentes niveles nacionales, territoriales y en los ámbitos público y privado. Estas capacidades deberán incorporar los enfoques diferenciales, de género y derechos de las mujeres, étnico y reparador.</li> <li>6. Darse su propio reglamento.</li> <li>7. Organizar y reglamentar el funcionamiento de los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición adecuadas.</li> <li>8. Generar de forma articulada con los Planes Departamentales, Distritales y Municipales el Plan Nacional para la Garantía del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, lineamientos y los ajustes institucionales que permitan su implementación.</li> <li>9. Elaborar un informe anual de su gestión en el cual se incluyan los resultados de la implementación de la Política Nacional para el Respeto, Protección y Realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, el cual deberá ser publicado a más tardar el 31 de diciembre de cada año en el sitio web oficial de la entidad que lo preside en el respectivo año.</li> <li>10. Formular programas contra el hambre, la desnutrición y la malnutrición con cobertura nacional, que contengan medidas específicas y diferenciadas para regiones donde la situación en estas materias es crítica y para la población en condiciones de pobreza, para las mujeres gestantes y lactantes, niños y niñas, personas adultas mayores, personas en condición de discapacidad y personas que habitan en zonas rurales.</li> <li>11. Brindar apoyo técnico a los entes territoriales y a los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Alimentación y Nutrición.</li> <li>12. Proponer los ajustes normativos e institucionales necesarios para lograr el respeto, protección y realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición adecuadas, particularmente orientados a promover la producción y el consumo de alimentos reales, el manejo adecuado de los alimentos y la adopción de buenos hábitos alimentarios.</li> <li>13. Proponer medidas destinadas a mejorar, actualizar y armonizar la normativa que promueva la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas.</li> <li>14. Adoptar iniciativas de política pública dirigidas a fortalecer, desarrollar y afianzar la</li> </ol>

<p>producción y el mercado interno de alimentos e insumos, que incluyan asistencia técnica-científica, orientadas a promover la cualificación de la economía campesina, familiar y comunitaria, ambiental y socialmente sostenible, así como la protección al uso, manejo, producción, intercambio y comercialización de semillas criollas por parte de las comunidades rurales, como acciones conjuntas e interrelacionadas que contribuyan a la autosuficiencia alimentaria y al autoconsumo.</p> <p>15. Proponer lineamientos para la promoción de mercados locales y regionales que acerquen a quienes producen y consumen y mejoren las condiciones de acceso y disponibilidad de alimentos para toda la población, adoptando medidas específicas para las áreas rurales del país.</p> <p>16. Realizar campañas orientadas a promover la producción y el consumo de alimentos reales, el manejo adecuado de los alimentos y la adopción de buenos hábitos alimentarios, que tenga en cuenta las características ecológicas, culturales, económicas sociales y políticas del territorio.</p> <p>17. Crear condiciones para establecer programas de compras públicas de alimentos que fomenten la vinculación de las formas organizativas rurales basadas en la economía campesina y de los pueblos étnicos, así como de sus proyectos e iniciativas productivas a las acciones de garantía del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas.</p> <p>18. Proponer lineamientos para la estructuración de un sistema de alerta temprana frente a crisis o emergencias alimentarias y posibles violaciones del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas bien sea por factores naturales o antrópicos.</p> <p>19. Mejorar las capacidades institucionales para que la atención de las emergencias alimentarias esté orientada por un enfoque de derechos humanos, se haga garantizando la participación de los titulares del derecho y bajo un carácter transitorio que permita a las comunidades restituir su autonomía frente al proceso alimentario, evitando la dependencia de ese tipo de programas.</p> <p>20. Formular un protocolo de acción y lineamientos para la contratación en casos de emergencia o crisis alimentaria que haga más expedita esa contratación durante estos periodos excepcionales sin poner en riesgo los criterios de transparencia y control social. Estos lineamientos deberán priorizar la compra de productos alimenticios a campesinos y productores locales de las zonas afectadas o donde sean entregadas las ayudas.</p> <p>21. Asesorar, emitir recomendaciones y acompañar, en coordinación con las respectivas entidades a cargo de los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral y el Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía del Derecho Humano a la Alimentación, la incorporación de un componente y medidas específicas relacionadas con la garantía progresiva del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas a satisfacer con la implementación de cada uno de los planes.</p> <p><b>Artículo 8. Consejos Departamentales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas.</b> Créanse los Consejos Departamentales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas como instancias territoriales de planeación, coordinación, seguimiento y articulación de la política nacional de alimentación y nutrición con los planes departamentales y municipales para el respeto, protección y realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas en el nivel departamental. Estarán integrados por:</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Gobernador (a) o su delegado (a), quien lo preside.</li> <li>Secretario (a) de desarrollo social o quien haga sus veces o su delegado (a).</li> <li>Secretario (a) de salud o quien haga sus veces o su delegado (a).</li> <li>Secretario (a) de agricultura o quien haga sus veces o su delegado (a).</li> <li>Director (a) regional del ICBF o su delegado (a).</li> <li>Director (a) Regional de Prosperidad Social o su delegado (a).</li> <li>Un delegado (a) de la Defensoría del Pueblo.</li> <li>Un delegado (a) de la Procuraduría Regional.</li> <li>Un(a) representante de la(s) Corporaciones Autónomas Regionales correspondientes.</li> <li>Un(a) representante de los pueblos indígenas del departamento.</li> <li>Un(a) representante de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras del departamento.</li> <li>Un(a) representante del pueblo Rrom o gitano si en el departamento hay presencia de este pueblo.</li> <li>Una representante de las organizaciones de mujeres.</li> <li>Un (a) representante de las asociaciones campesinas</li> <li>Un(a) representante de productores o comercializadores de alimentos que no son campesinos.</li> </ol> <p>Parágrafo 1. El Consejo Departamental será presidido por el gobernador (a). Además, contará con el apoyo de una Secretaría Técnica que estará a cargo de los despachos de las gobernaciones y en la cual también participará uno de los delegados de la sociedad civil que integra el Consejo, de manera rotativa.</p> <p>Parágrafo 2. El Consejo se reunirá como mínimo seis veces al año en la fecha que sea convocado por la presidencia del mismo, con una antelación no menor a quince días calendario, y podrá reunirse de manera extraordinaria, cuando alguna de las personas integrantes lo solicite.</p> <p>Parágrafo 3. El Consejo para cumplir sus objetivos y funciones podrá invitar a las personas funcionarias públicas, representantes de entidades, expertas, académicas, personas naturales y demás personas cuyo apoyo estime pertinente, quienes asistirán con voz y sin voto.</p> <p>Parágrafo 4. Todas las personas integrantes del Consejo Departamental para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición deberán declarar públicamente y garantizar que no están incurso en conflictos de intereses que pueda afectar la imparcialidad de su criterio y participación en el ejercicio de las funciones de esta instancia.</p> <p><b>Artículo 9. Funciones de los Consejos Departamentales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas.</b> Son funciones de los Consejos Departamentales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Formular, actualizar y hacer seguimiento al Plan Departamental de Alimentación y Nutrición en consonancia con la Política Nacional para el Respeto, Protección y Realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas.</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>Remitir los documentos solicitados por el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición y los Consejos Municipales cuando sean requeridos.</li> <li>Adaptar al territorio los lineamientos técnicos emitidos por el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición que deben ser incluidos en los instrumentos de planeación territorial.</li> <li>Promover la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones en materia alimentaria para el departamento.</li> <li>Promover intercambios de experiencias con otras entidades territoriales en materia de Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas.</li> <li>Proponer medidas destinadas a mejorar, actualizar y armonizar la normativa que promueva la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas.</li> <li>Mejorar las capacidades institucionales para la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas en el ámbito departamental.</li> <li>Darse su propio reglamento.</li> <li>Adelantar campañas orientadas a promover la producción y el consumo de alimentos reales, el manejo adecuado de alimentos y la adopción de buenos hábitos alimentarios en el ámbito departamental.</li> <li>Formular programas contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición en el departamento, incluyendo planes de choque para zonas críticas.</li> <li>Construir y aplicar instrumentos de monitoreo y seguimiento del Plan Departamental para la Alimentación y Nutrición.</li> <li>Proponer y ejecutar programas contra el hambre, la desnutrición y la malnutrición con cobertura territorial, con la participación de los titulares del derecho, especialmente para la población rural en condiciones de pobreza, las mujeres gestantes y lactantes, niños y niñas, personas en condición de discapacidad y personas adultas mayores.</li> <li>Adoptar iniciativas de política pública dirigidas a fortalecer, desarrollar y afianzar la producción y el mercado interno de alimentos e insumos, que incluyan asistencia técnica-científica, orientadas a promover la cualificación de la economía campesina, familiar y comunitaria, ambiental y socialmente sostenible, así como la protección al uso, manejo, producción, intercambio y comercialización de semillas criollas por parte de las comunidades rurales, como acciones conjuntas e interrelacionadas que contribuyan a la autosuficiencia alimentaria y al autoconsumo.</li> <li>Proponer lineamientos para la promoción de mercados locales y regionales que acerquen a quienes producen y consumen y mejoren las condiciones de acceso y disponibilidad de alimentos en las áreas rurales del país.</li> <li>Hacer seguimiento y verificar la implementación del componente sobre la garantía progresiva al derecho a la alimentación incorporado en los Planes de Acción para la Transformación Regional adoptados en las subregiones priorizadas para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.</li> </ol> <p><b>Artículo 10. Consejos Distritales y Municipales para la Garantía Progresiva del Derecho a la alimentación y Nutrición Adecuadas.</b> Créanse los Consejos Distritales y Municipales para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, como instancias territoriales de planeación, coordinación, seguimiento y articulación de la política nacional de alimentación y nutrición con los planes distritales y municipales para el</p>	<p>respeto, protección y realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas en el nivel distrital y municipal. Estarán integrados por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Alcalde(sa) o su delegado, quien lo preside.</li> <li>Secretario(a) de desarrollo social o quien haga sus veces o su delegado (a).</li> <li>Secretario(a) de salud o quien haga sus veces o su delegado (a).</li> <li>Secretario(a) de agricultura, o quien haga sus veces o delegado (a) de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA).</li> <li>Delegado(a) del ICBF regional.</li> <li>Delegado(a) de la Regional de Prosperidad Social.</li> <li>Personero(a) distrital o municipal o su delegado (a).</li> <li>Un delegado(a) elegido por las Juntas de Acción Comunal del municipio.</li> <li>Un(a) representante de los pueblos indígenas del distrito o municipio.</li> <li>Un(a) representante de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras del distrito o municipio.</li> <li>Un(a) representante del pueblo Rrom o gitano si en el distrito o municipio hay presencia de este grupo étnico.</li> <li>Una representante de las organizaciones de mujeres.</li> <li>Un(a) representante de las asociaciones campesinas.</li> <li>Un(a) representante de productores o comercializadores de alimentos que no hacen parte del campesinado.</li> </ol> <p>Parágrafo 1. Los Consejos Distritales o Municipales contarán con una secretaría técnica que estará a cargo de los despachos de las alcaldías y en la que participarán también los representantes de la sociedad civil y sesionará como mínimo tres veces al año.</p> <p><b>Artículo 11. Funciones de los Consejos Distritales y Municipales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas.</b> Son funciones de los Consejos Distritales y Municipales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Formular, actualizar y hacer seguimiento al Plan Distrital o Municipal de Alimentación y Nutrición en consonancia con la Política Nacional para el Respeto, Protección y Realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas.</li> <li>Remitir los documentos solicitados por el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición y los Consejos Departamentales cuando sean requeridos.</li> <li>Adaptar al territorio los lineamientos técnicos emitidos por el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición que deben ser incluidos en los instrumentos de planeación territorial.</li> <li>Promover la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones en materia alimentaria para el distrito o municipio.</li> <li>Promover intercambios de experiencias con otras entidades territoriales en materia de Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas.</li> <li>Proponer medidas destinadas a mejorar, actualizar y armonizar la normativa que promueva la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas.</li> </ol>

7. Mejorar las capacidades institucionales para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas en el ámbito distrital o municipal.
8. Darse su propio reglamento.
9. Adelantar campañas orientadas a promover la producción y el consumo de alimentos reales, el manejo adecuado de alimentos y la adopción de buenos hábitos alimentarios en el ámbito distrital o municipal.
10. Formular programas contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición en el distrito o municipio, incluyendo planes de choque para zonas críticas.
11. Construir y aplicar instrumentos de monitoreo y seguimiento del Plan Distrital o Municipal para la Alimentación y Nutrición.
12. Proponer y ejecutar programas contra el hambre, la desnutrición y la malnutrición con cobertura territorial, con la participación de los titulares del derecho, especialmente para la población rural en condiciones de pobreza, las mujeres gestantes y lactantes, niños y niñas, personas en condición de discapacidad y las personas adultas mayores.
13. Adoptar iniciativas de política pública dirigidas a fortalecer, desarrollar y afianzar la producción y el mercado interno de alimentos e insumos, que incluyan asistencia técnica-científica, orientadas a promover la cualificación de la economía campesina, familiar y comunitaria, ambiental y socialmente sostenible, así como la protección al uso, manejo, producción, intercambio y comercialización de semillas criollas por parte de las comunidades rurales, como acciones conjuntas e interrelacionadas que contribuyan a la autosuficiencia alimentaria y al autoconsumo.
14. Proponer lineamientos para la promoción de mercados locales y regionales que acerquen a quienes producen y consumen y mejoren las condiciones de acceso y disponibilidad de alimentos en las áreas rurales del país.

Parágrafo 1. En caso de crisis por emergencia alimentaria o cualquier situación donde se vea vulnerado el Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas de las comunidades, se deberá citar un Consejo extraordinario al cual se debe invitar al Ministerio Público, donde se haga una caracterización de las personas afectadas y en el cual la situación de emergencia alimentaria sea atendida de manera inmediata. Si el municipio no cuenta aún con el Consejo Municipal para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, esta labor la puede adelantar el Consejo Municipal de Política Social.

**Título III**  
**Seguimiento y evaluación**

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

1. Proponer e implementar un sistema de monitoreo y evaluación de la política Pública Nacional para el respeto, protección y realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, a través de metas, indicadores, instrumentos de acompañamiento y fuentes de recursos que permitan hacer seguimiento a su ejecución.

2. Realizar investigaciones y presentar informes periódicos al Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición sobre los avances en la Política Pública Nacional para el respeto, protección y realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. Estos informes serán públicos y estarán a disposición de la ciudadanía para su consulta.

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

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

**Artículo 15. Armonización de instrumentos de planeación con la política pública alimentaria.** Los departamentos, distritos y municipios de acuerdo con sus competencias, armonizarán sus planes de desarrollo y otros instrumentos de planeación territorial con los diferentes elementos integrantes de la Política Pública Nacional para el respeto, protección y realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas y los Planes Departamentales, Distritales y Municipales respectivamente. Igualmente se tendrán en cuenta los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral y los componentes de alimentación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

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

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

**Artículo 17. Vigencia y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Por los honorables congresistas,



**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**  
Senador de la República



**JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA**  
Senador de la República



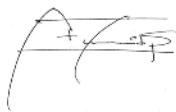
**RODRIGO LARA RESTREPO**  
Senador de la República



**FABIO RAÚL AMÍN SALEME**  
Senador de la República



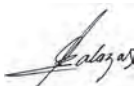
**FELICIANO VALENCIA MEDINA**  
Senador de la República



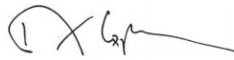
**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
Senador de la República

*Victoria Sandino Simanca H.*

**VICTORIA SANDINO SIMANCA**  
Senadora de la República




**ALBERTO CASTILLA SALAZAR**  
Senador de la República



**IVÁN CEPEDA CASTRO**  
Senador de la República

*Pablo Catatumbo Torres*

**PABLO CATATUMBO TORRES**  
Senador de la República



**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**  
Senador de la República



**GUSTAVO BOLÍVAR**  
Senador de la República



**JOSÉ AULO POLO**  
Senador de la República



**IVÁN MARULANDA**  
Senador de la República



**WILSON ARIAS**  
Senador de la República



**JULIÁN PEINADO RAMÍREZ**  
Representante a la Cámara

 <p><b>OMAR RESTREPO CORREA</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>FABIÁN DÍAZ PLATA</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>JUANITA GOEBERTUS ESTRADA</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>JEZMI BARRAZA ARRAUT</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>CARLOS ALBERTO CARREÑO</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>MARÍA JOSÉ PIZARRO</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>MAURICIO TORO ORJUELA</b> Representante a la Cámara</p>	 <p><b>ÁNGELA MARÍA ROBLEDO</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>ÁNGELA MARÍA GAITAN PULIDO</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>CÉSAR ORTÍZ ZORRO</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>TERESA ENRIQUEZ ROSERO</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>LUCIANO GRISALES LONDOÑO</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>ABEL DAVID JARAMILLO LARGO</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>ELIZABETH JAYPANG DÍAZ</b> Representante a la Cámara</p>
---	--

<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY No. _____</b></p> <p><b>“Por la cual se dictan normas para la realización del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas, se establece el Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y se dictan otras disposiciones”</b></p> <p><b>1. OBJETO DEL PROYECTO</b></p> <p>El presente proyecto de ley tiene como objeto contribuir a garantizar el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas (DHANA) de la población colombiana, a través de la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. Este Sistema comprende las siguientes dimensiones de funcionamiento: 1) estará estructurado a partir de unas instancias de discusión y tomas de decisión; 2) se sujeta a los lineamientos de la política pública a la que hace referencia el artículo 3 de esta ley; 3) se rige por instrumentos de planeación participativos; 4) cuenta con unos procedimientos e instrumentos para su formulación, implementación y mecanismos para su financiación, seguimiento y evaluación.</p> <p>La creación del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas busca también generar una mayor participación de la sociedad civil y de los territorios en la formulación y seguimiento a la política alimentaria nacional, combatiendo el centralismo excesivo que hasta ahora ha tenido la política pública y avanzando en la descentralización y desconcentración y garantizando que, como política pública, tenga un carácter democrático, participativo y transparente y un enfoque derechos humanos.</p> <p><b>2. CONTEXTO Y MARCO CONSTITUCIONAL</b></p> <p>La relación del ser humano con lo que come y la forma como lo hace ha tenido un proceso constante de transformación a través de la historia, que se remonta a los orígenes de la humanidad, en tanto la alimentación es una necesidad humana vital, vista desde el punto de vista médico, sociológico y filosófico. Es también en la actualidad concebida como un hecho político, que tiene su expresión en los marcos normativos internacionales y nacionales, que han dado a la alimentación la condición de un derecho humano.</p> <p>Lastimosamente, con frecuencia se ha desconocido el carácter de derecho humano que tiene la alimentación, y los Estados, salvo puntuales excepciones, tienden a eludir sus responsabilidades frente a este derecho. Muchas veces sus acciones se limitan a diversos grados de asistencialismo alimentario que no abordan los problemas estructurales causantes del hambre y que además encubren las verdaderas causas y responsables de esta situación.</p> <p>Igualmente, se evidencia una falta de concienciación social acerca de, no solo el carácter de la alimentación como derecho, sino también como proceso, que “se manifiesta en el hecho de que buena parte de los titulares del derecho y funcionarios estatales crean que cuando se habla</p>	<p>de lo alimentario, únicamente se hace referencia a “llevar algo a la boca para no morir de hambre”.<sup>1</sup></p> <p>Por el contrario, la alimentación vista desde una perspectiva de derechos humanos, aporta una mirada completamente diferente, en la medida que no lo agota solamente en la ingesta de comida y lo nutricional, sino que permite reconocer que es fruto de un proceso amplio y que además se relaciona con otros derechos. Así, al hablar de la alimentación como proceso, debemos hacer mención a las dinámicas y factores productivos asociados a la generación de alimentos; sus mecanismos sociales y culturales de intercambio o transacción; las distintas maneras en que se transforman los alimentos; las formas de uso y consumo; los circuitos económicos, sociales y culturales que el proceso involucra; y, por supuesto, las relaciones de poder, los conflictos, las carencias y los mecanismos de exigibilidad-justiciabilidad que su defensa demanda.<sup>2</sup></p> <p>La visión holística de la alimentación como proceso se opone al reduccionismo implícito en teorizaciones o estrategias de intervención estatal que ven el problema alimentario como un asunto únicamente asociado a la provisión de alimentos. Además, permite entender que, junto a conceptos como la seguridad alimentaria, también es importante hablar de soberanía y de autonomías alimentarias, tres conceptos que son distintos pero que están estrechamente ligados y resultan complementarios y no excluyentes entre sí.</p> <p><b>Seguridad, soberanía y autonomías alimentarias</b></p> <p>El concepto de seguridad alimentaria fue acuñado a mediados de los años setenta del siglo veinte en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en un momento en el que el hambre mundial se asociaba fuertemente a la llamada “Crisis Mundial de Alimentos”. De acuerdo con la definición dada en su momento por la Cumbre, la Seguridad Alimentaria consiste en “que haya en todo momento en el mundo existencias suficientes de alimentos básicos (...) para mantener una expansión constante del consumo (...) y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios”<sup>3</sup>, definición que respondía al momento en que internacionalmente se padecía, por la ausencia de alimentos en varias regiones del mundo. Luego, dicho concepto dejó de centrarse en la disponibilidad de alimentos a nivel mundial, para más bien dar relevancia al acceso alimentario de las personas y los hogares y la Seguridad Alimentaria pasó a entenderse como la posibilidad de que “todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”<sup>4</sup>.</p> <p><sup>1</sup> FIAN Colombia (2013) Colombia con hambre: Estado indolente y Comunidades resistentes. Tercer informe sobre la situación del Derecho a la Alimentación en Colombia, Bogotá. p.20</p> <p><sup>2</sup> Ibidem, p.21</p> <p><sup>3</sup> Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2010) <i>Hambre y vulneración del derecho a la alimentación en Colombia. Segundo informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia</i>. Bogotá: ARFO. Recuperado de: <a href="http://www.fiancolombia.org/hambre-y-vulneracion-del-derecho-a-la-alimentacion-colombia-segundo-informe-sobre-la-situacion-del-derecho-a-la-alimentacion-en-colombia-2010/">http://www.fiancolombia.org/hambre-y-vulneracion-del-derecho-a-la-alimentacion-colombia-segundo-informe-sobre-la-situacion-del-derecho-a-la-alimentacion-en-colombia-2010/</a> p.17.</p> <p><sup>4</sup> Ibidem p.17.</p>
---	---

Ante las insuficiencias y los usos inadecuados que se hicieron del concepto de Seguridad Alimentaria por ejemplo para justificar el aumento de las importaciones de alimentos en los países a costa de las economías nacionales, también en el marco de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, esta vez en 1996, los movimientos sociales y rurales del mundo a través de La Vía Campesina, introdujeron la noción de Soberanía Alimentaria, que fue definida en este momento como el:

*“Derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agropecuarias y en materia de alimentación, a proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional y el mercado doméstico a fin de alcanzar metas de desarrollo sustentable, a decidir en qué medida quieren ser autodependientes [y] a impedir que sus mercados se vean inundados por productos excedentarios de otros países que los vuelcan al mercado internacional mediante la práctica del «dumping»”.*<sup>5</sup>

Como puede notarse, hay importantes diferencias entre este concepto y el de Seguridad Alimentaria, pues la Soberanía Alimentaria trasciende la mirada restrictiva del acceso, y lo individual o familiar, a un interés sobre lo colectivo en el sentido del poder decisorio frente al tema agrario y alimentario. La Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales aprobada en 2018, ofrece una definición renovada de la soberanía alimentaria como derecho, que recoge también muy bien su sentido y alcances al afirmar que *“los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen el derecho a definir sus propios sistemas agroalimentarios, reconocido por muchos Estados y regiones como el derecho a la soberanía alimentaria. Este engloba el derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la política agroalimentaria y el derecho a una alimentación sana y suficiente, producida con métodos ecológicos y sostenibles que respeten su cultura.”*<sup>6</sup>

A pesar de la riqueza del concepto de Soberanía Alimentaria surgido de los procesos sociales aglutinados en la Vía Campesina y reconocido por Naciones Unidas, este ha sido complementado con el concepto de Autonomías Alimentarias, el cual insiste con mayor fuerza sobre el derecho de las comunidades, pueblos o colectivos humanos pertenecientes a un conglomerado nacional, a preservar y defender su propio proceso alimentario, el cual cobija también el libre acceso a los bienes naturales, productivos y conocimientos necesarios para asegurar su alimentación. En esa medida no existe una sola autonomía sino muchas, lo cual explica el carácter plural de la definición. Así, la autonomía alimentaria hace referencia al *“derecho que le asiste a cada comunidad pueblo o colectivo humano, integrante una nación, a controlar autónomamente su propio proceso alimentario según sus tradiciones, usos,*

<sup>5</sup> La Vía Campesina. Priority to people’s soberanía alimentaria. 2001. Citado en Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2003/25 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2004/10. 9/II/2004 p. 12.

<sup>6</sup> Naciones Unidas (2018). Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Consejo de Derechos Humanos. Artículo 15. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPleasants/A-HRC-WG-15-1-2\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPleasants/A-HRC-WG-15-1-2_sp.pdf)

*costumbres, necesidades y perspectivas estratégicas, y en armonía con los demás grupos humanos, el ambiente y las generaciones venideras”.*<sup>7</sup>

**La alimentación como derecho humano**

Los Derechos Humanos se constituyen como aquellas prerrogativas que son inherentes al ser humano en tanto miembro de la especie. El disfrute de estos debe garantizarse a toda persona sin distinción de nacionalidad, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Así mismo, los derechos humanos se caracterizan por ser universales, interdependientes e indivisibles.<sup>8</sup> Son además exigibles ante las autoridades que tienen la obligación de garantizarlos.

La Declaración de Quito acerca de la exigibilidad y realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en América Latina adoptada en 1998, ofrece la siguiente definición de exigibilidad:

*“Es un proceso social, político y legal. La forma y medida en que un Estado cumpla con sus obligaciones respecto de los DESC no solamente ha de ser materia de escrutinio de los órganos de verificación del cumplimiento de las normas que lo consagran y garantizan, sino que debe abarcar la participación activa de la sociedad civil en esta tarea como una condición sustancial del ejercicio de su ciudadanía”.*<sup>9</sup>

Los derechos humanos han sido el resultado de un proceso histórico y de múltiples luchas sociales que a través de los años han ido consolidando no solo el Sistema Universal de Protección de Derechos y los Sistemas Regionales, sino también la doctrina internacional sobre los derechos humanos, de los cuales hace parte el derecho humano a la alimentación. En su evolución más reciente, la concepción de este derecho no se agota en el concepto del derecho a la alimentación, sino que integra además el concepto de nutrición, lo que ha dado origen a la noción de Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, por sus siglas: DHANA.

El derecho a una alimentación y nutrición adecuada, ha tenido un lento pero progresivo reconocimiento en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, cuya comprensión resulta esencial para identificar los alcances que actualmente tiene.

Un breve repaso por esta historia nos lleva en primer lugar a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que proclamó el derecho de toda persona a gozar de un nivel de vida adecuado que le asegure la alimentación, así como a su familia (artículo 25.1 de la Declaración). Posteriormente, también fue reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (PIDESC), aprobado en Colombia mediante ley 74 de 1968, el cual integra el bloque de constitucionalidad de conformidad con lo previsto en el

<sup>7</sup> FIAN Colombia, ob cit.p32

<sup>8</sup> Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993). Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993.

<sup>9</sup> Declaración de Quito, 1998, párrafo 19.

artículo 93 de la Constitución<sup>10</sup> y en el cual se establece: *“el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación (...) y a una mejora continua de las condiciones de existencia”* (art.11.1). Por su parte, el artículo 11.2 del mismo Pacto reconoce también *“el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”*, a cuyo efecto los Estados deben adoptar medidas y programas concretos para

*“a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.”* (PIDESC, artículo 11)

El Consejo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Consejo DESC) como organismo autorizado de interpretación oficial del PIDESC, ha proferido también varias Observaciones en las que se ha referido al alcance del derecho a la alimentación, entre las cuales cabe destacar las Observaciones Generales Número 3 y la Número 12. En esta última se define el derecho a la alimentación adecuada como aquel que:

*“se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El Derecho a la Alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El Derecho a la Alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole”.*

La Observación General Número 12 enfatiza en la importancia del derecho a la alimentación, en tanto éste permite el pleno disfrute de todos los demás derechos. Además se plantea su relación con la justicia social *“pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los Derechos Humanos”*. De igual forma el Consejo reconoce que el origen del problema del hambre no está, en la falta de alimentos suficientes, sino *“en la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza”*. Concluye igualmente el Consejo DESC que el derecho a la alimentación no puede reducirse a un asunto de calorías, sino que comporta otros muchos factores, como, por ejemplo, la obligación del Estado de adoptar medidas para mitigar el hambre en caso de desastre natural o de otra índole.

<sup>10</sup> Constitución Política, artículo 93: *“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”.*

A nivel regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José” suscrito el 22 de noviembre de 1969 y el Protocolo de San Salvador de 1988 reconocen también obligaciones de los Estados en el tema al afirmar que:

*“Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.”* (Protocolo de San Salvador, artículo 12)

Así mismo el artículo 15 del Protocolo señala en su literal b el deber de los Estados de: *“(…) garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar”* y se refiere a la importancia de *“proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas”* (artículo 15, lit. a y b).

Existen muchos otros instrumentos internacionales en donde el derecho a la alimentación está reconocido, entre los cuales cabe destacar: las “Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación” aprobadas por la FAO en 2004, que, si bien no tienen fuerza jurídica vinculante, sí son un instrumento de referencia que puede orientar la actuación de los Estados. Dentro de las directrices se plantea que, las instituciones públicas en especial las que tienen que ver con la realización del derecho a la alimentación, deben ser evaluadas desde sus responsabilidades y acciones y si es necesario deben ser creadas, reformadas o mejoradas y que se debe coordinar el trabajo entre las diversas instancias implicadas en el tema (Directriz 5).<sup>11</sup>

Otros instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen el derecho a la alimentación son:

- Declaración de los Derechos del Niño, principio 4
- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, artículos 27.3
- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo artículo 8
- Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social, artículo 10
- Declaración Universal sobre la erradicación del Hambre y la Malnutrición
- Declaración sobre la protección de la Mujer y el niño en estados de Emergencia o de Conflicto Armado, párrafo 6.
- Declaración de América Latina para enfrentar el Desafío Nutricional y Plan de Acción Regional de 1992
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Código de Ética para el Comercio Internacional de Alimentos

<sup>11</sup> Las directrices completas pueden ser descargadas del sitio web [http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF\\_publications/ES/RightToFood\\_Guidelines\\_ES.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf)

- Convención de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales I y II de 1977 sobre el derecho internacional humanitario y la protección de los alimentos en tiempos de guerra.
- Principios Rectores de los Desplazamientos (Principios 10 y 18).
- Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tierra, la pesca y los bosques, publicadas (2012)
- Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales (2018)
- Recomendación General 34 de la CEDAW sobre los derechos de las mujeres rurales

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

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

Como se ha indicado, la doctrina internacional de derechos humanos ha hecho énfasis en la interdependencia e indivisibilidad de los derechos, aspecto que resulta muy pertinente para analizar los estrechos lazos entre el derecho a la alimentación y el derecho al agua “que parten de la interpretación apenas lógica de que el Derecho a la Alimentación pasa por el derecho a beber agua con fines nutritivos para mantener la adecuada hidratación del cuerpo”.<sup>13</sup> En la

<sup>12</sup> Gualdrón Rosa Milena (2017) Derecho a la Alimentación y construcción de paz en Colombia: análisis del derecho a la alimentación en el marco de la implementación del primer punto del Acuerdo de Paz. Tesis para optar el título de Magister en Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Medicina, Departamento de Nutrición Humana, Bogotá. Recuperado de: <http://bdigital.unal.edu.co/63886/1/TESIS%20DERECHO%20A%20LA%20ALIMENTACION%CC%81N%20v1.pdf>. P. 24-25  
<sup>13</sup> Ibid p.32

realización del derecho a la alimentación<sup>18</sup>. De igual modo el relator De Schutter enunció un conjunto de principios mínimos y medidas para tener en cuenta los derechos humanos en las adquisiciones o arrendamientos de tierras a gran escala.

Por su parte, la relatora Hilal Elver destacó la desigualdad entre los géneros para acceder a todos los recursos productivos como la tierra, como una de las características que lleva a que las mujeres sean las últimas en acceder a los alimentos para su propio consumo a pesar de ser productoras y proporcionadoras de los mismos. Por lo anterior, destaca que “uno de los factores más determinantes para que las mujeres puedan prosperar como productoras de alimentos (para obtener ingresos o como medio de subsistencia) es la posibilidad de ser propietarias de la tierra y de acceder a ella”<sup>19</sup>.

**Marco Constitucional**

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

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

Así mismo en la Constitución el derecho a la alimentación está reconocido como un derecho fundamental de los niños y niñas (art.44), al igual que la protección alimentaria de la mujer embarazada y lactante (art.43)<sup>20</sup> y de los adultos mayores (art.46)<sup>21</sup>. Al respecto también se ha pronunciado la Corte Constitucional, que en diversas sentencias ha hablado sobre el derecho a la alimentación de los niños y niñas,<sup>22</sup> la garantía de este derecho para personas privadas de la libertad,<sup>23</sup> su realización en entornos educativos<sup>24</sup>, la importancia de la alimentación para comunidades rurales<sup>25</sup> y víctimas de desplazamiento forzado<sup>26</sup>, entre otros.

<sup>18</sup> Organización de las Naciones Unidas (2010). Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/482/33/PDF/N1048233.pdf?OpenElement>

<sup>19</sup> Organización de las Naciones Unidas (2015). Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación , párr.21. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/S1>

<sup>20</sup> “...durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviera desempleada o desamparada.”

<sup>21</sup> El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia. (énfasis propio)

<sup>22</sup> Ver entre otras sentencia T-029/2014 y T-302/2017

<sup>23</sup> Ver entre otras sentencias: T-388/2013, T-762/2015 y T-260/2019.

<sup>24</sup> Ver sentencia T-273-72014 y T-457/2018 sobre programa de alimentación escolar.

<sup>25</sup> Ver sentencias T-606/2015 sobre pescadores y T-622/2016 sobre comunidades negras del río Atrato.

Observación General No. 15 de 2002, el Consejo DESC se refiere al derecho al agua como el “derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”. Así mismo se refiere a la importancia del agua en la producción de alimentos y señala “tomando nota de la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 1 del Pacto, que dispone que no podrá privarse a un pueblo «de sus propios medios de subsistencia», los Estados Partes deberían garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la subsistencia de los pueblos indígenas”.<sup>14</sup> Así mismo el Relator Especial del Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler en su primer informe hizo mención de la indisoluble asociación entre el derecho a la alimentación y el derecho al agua potable y recomendó a la Comisión de Derechos Humanos que precisara que el término alimentación incluye no sólo los alimentos sólidos sino también los aspectos nutricionales del agua potable.<sup>15</sup>

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

La doctrina internacional también ha venido reconociendo la estrecha relación existente entre el ejercicio y disfrute de los derechos a la alimentación y el derecho a la tierra. Así, la Observación General No. 12 del Comité DESC de la ONU declaró que: “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer y niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”<sup>16</sup>. Añade esta Observación General que “por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos (...)”. Finalmente contempla que para la aplicación del Pacto, cada Estado debe aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos en la que se debe considerar, entre otras cosas, “el derecho a heredar y poseer tierras por parte de las mujeres”.

Bajo ese marco, los Relatores Especiales sobre el derecho a la alimentación han destacado de diversas formas esta relación. En su informe a la Asamblea General de ONU en 2002 el Relator Jean Ziegler destacó esa relación entre el acceso a la tierra, la reforma agraria y el derecho a la alimentación<sup>17</sup>. Desde ahí varios informes mostraron este relacionamiento.

Por su parte, el Relator Oliver de Schutter dedicó un informe específico a analizar esta relación, en el que destacó como el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para el goce del derecho a la alimentación. Así mismo resaltó el fortalecimiento de los sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra como una forma idónea de protección de los usuarios de tierras e hizo énfasis en la importancia de la redistribución de la tierra para la

<sup>14</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2002). Observación General No. 15 de 2002, p-4

<sup>15</sup> Organización de las Naciones Unidas (2001) Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas, p.5.

<sup>16</sup> Ver texto completo recuperado de: <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/marco-legal/Observacion-12-Comite-Derechos-Economicos.pdf>

<sup>17</sup> Organización de las Naciones Unidas (2002). Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas, párr 22 a 42. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/546/57/PDF/N0254657.pdf?OpenElement>

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

1. Se debe garantizar el acceso individual y grupal a los alimentos dentro de un marco justo en el que las personas y colectivos puedan establecer relaciones dignas con los bienes necesarios para su vida.
2. Se debe reconocer y fomentar el papel del campesinado en la producción de alimentos y la distribución justa de la tierra, como condición para garantizar una mayor disponibilidad de alimentos sanos.
3. Se debe estimular y permitir la participación efectiva de las personas y colectivos en la definición de las políticas agrícolas y alimentarias.<sup>27</sup>

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

También hay una grave situación en materia de nutrición insuficiente o de mala calidad (malnutrición) de personas y grupos sociales. El 42,7% de los hogares sufre inseguridad alimentaria, lo cual es más grave en las zonas rurales que alcanza un 57,5% y en las urbanas 38,4%. La desnutrición crónica en menores de 5 años es del 13,2% en el total nacional y dentro de esto destaca 10,6% en población afrodescendiente y 29,5% en población indígena. El retraso en talla en personas entre los 5 y 17 años de edad afecta a un 10% de la población.<sup>28</sup> La cifra de mortalidad por hambre en el país también es alarmante, siendo aproximadamente dos mil niños y niñas menores de 5 años fallecidos en la última década.

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

<sup>26</sup> Ver sentencia T-367 de 2010

<sup>27</sup> Medina Bernal Javier (2010) Derecho a la alimentación. Serie Documentos DESC. CINEP programa por la Paz. Ediciones Antropos Ltda, Bogotá.

<sup>28</sup> Datos tomados del capítulo sobre derecho a la alimentación contenido en el IV Informe Alterno de la sociedad civil al Consejo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales publicado en 2017.

Así mismo el país tiene serios problemas derivados de la falta de implementación de procesos de reforma agraria, la contaminación o destrucción de la vida vegetal y animal como consecuencia de la sobreexplotación, la deforestación y la destrucción fuentes de alimentos. Colombia es uno de los países con mayor concentración de la tierra en todo el mundo y el de mayor concentración en América Latina<sup>29</sup>. Todo esto nos ha llevado a la crisis climática que a su vez genera y seguirá generando crisis alimentarias a lo largo y ancho del planeta.

En cuanto a la producción de alimentos la situación también es preocupante, pues esta se ha visto seriamente afectada por el mayor énfasis que se ha dado en los últimos años a los cultivos agroindustriales y para exportación, por encima de los cultivos producidos por comunidades campesinas para consumo interno. De acuerdo con un informe de FIAN Colombia del año 2013 *"el país ha descuidado cultivos transitorios de importancia en su canasta básica alimentaria como maíz, arroz, frijol, hortalizas y algunos frutales y tubérculos, lo cual ha tenido un impacto negativo en la alimentación adecuada de sus habitantes."*<sup>30</sup>

Un informe de la FAO también señaló que Colombia posee 21.5 millones de hectáreas con vocación agrícola pero de estas solo un 18.6% (3.9 millones de hectáreas) se utilizan de manera efectiva para la producción agrícola y que un 2.7%, del área en uso agrícola corresponde a cultivos destinados a la producción de biocarburantes.<sup>31</sup> El propio Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reconoce que actualmente importamos más de 12 millones de toneladas de alimentos<sup>32</sup> a pesar de las condiciones geográficas favorables que nos permitirán producirlos nacionalmente. Esta situación desconoce las recomendaciones que desde el año 2010 hizo el Consejo DESC de Naciones Unidas al Estado para que *"formule políticas agrarias que den prioridad a la producción de alimentos; ponga en práctica programas de protección de la producción alimentaria nacional mediante la concesión de incentivos a los pequeños productores; y garantice la restitución de las tierras de las que fueron desposeídos los pueblos indígenas y afrocolombianos, así como las comunidades de campesinos."*<sup>33</sup>

A estos graves problemas se suma también la insuficiencia de mecanismos de participación ciudadana y de control de las políticas públicas en materia de derecho humano a la alimentación develada por diversos estudios,<sup>34</sup> lo cual debe superarse reconociendo la

<sup>29</sup> Oxfam (2017) Radiografía de la desigualdad: lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. Recuperado de: <https://www.oxfam.org/es/informes/radiografia-de-la-desigualdad>.

<sup>30</sup> FIAN Colombia (2013) ob cit. p.99.

<sup>31</sup> Castello Luis (2002) Biocombustibles y seguridad alimentaria. Representante FAO en Colombia. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/331573855/Ensayo>

<sup>32</sup> El Espectador (2017). Artículo: "Aún importamos 12 millones de toneladas de comida". MinAgricultura. Recuperado de: <https://www.elselector.com/economia/aun-importamos-12-millones-de-toneladas-de-comida-minagricultura-articulo-711213>. Recuperado de: <https://www.elselector.com/economia/aun-importamos-12-millones-de-toneladas-de-comida-minagricultura-articulo-711213>

<sup>33</sup> Consejo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2010). Recomendaciones del Consejo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al Estado Colombiano luego de examinar el quinto informe periódico de Colombia sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de: <https://pacificocolombia.org/wp-content/uploads/2016/05/0182160001285717637.pdf>

<sup>34</sup> Varios autores (2004) Derecho humano a la alimentación en América Latina. Gráfica Editora Berthier, Passo Fundo, p. 174

necesidad de plantear políticas públicas con enfoque de derechos humanos y con participación ciudadana que permita la interacción entre el Estado y los actores de la sociedad civil a través de la deliberación.

**3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

La estructura institucional actual que tiene competencias en el tema alimentario está encabezada por la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) creada por el CONPES 113 de 2008, y luego por el decreto 2055 de 4 de junio de 2009 como la máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia. Posteriormente su existencia fue reiterada por el artículo 15 de la ley 1355 de 2009, conocida como la "Ley de obesidad"<sup>35</sup> en cuyo artículo 15 se indica que la CISAN *"será la máxima instancia estatal de dirección, coordinación y seguimiento interinstitucional, de articulación de políticas y programas y de seguimiento a los compromisos de cada uno de los actores de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, debiendo realizar campañas educativas dirigidas a las madres comunitarias, centros educativos públicos y privados, así como a la población en general sobre hábitos alimenticios, deporte y vida saludable."*

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

*"Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.*

*Ministerio de la Protección Social o su delegado.*

*Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.*

*Ministerio de Educación Nacional o su delegado.*

*Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado.*

*Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.*

*Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, o su delegado.*

*Ato Consejero para la Acción Social y la Cooperación Internacional o su delegado.*

*Gerente del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –Incode–, o su delegado.*

<sup>35</sup> Artículo 15. LA COMISIÓN INTERSECTORIAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (CISAN). La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) creada por el Conpes 113 de 2008 será la máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia. La CISAN será la máxima instancia estatal de dirección, coordinación y seguimiento interinstitucional, de articulación de políticas y programas y de seguimiento a los compromisos de cada uno de los actores de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, debiendo realizar campañas educativas dirigidas a las madres comunitarias, centros educativos públicos y privados, así como a la población en general sobre hábitos alimenticios, deporte y vida saludable."

*Un miembro de la Asociación Colombiana de Facultades de Nutrición designados por su Junta Directiva."*

La CISAN tiene a su cargo entre otras funciones la coordinación y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) que en su última versión se expidió para la vigencia 2012-2019 y es la instancia de concertación entre los sectores involucrados en el desarrollo de la misma.<sup>36</sup> Sin embargo, desde su creación hasta la fecha, ha sido edificada y funciona desde una perspectiva en la que prevalecen las miradas de las autoridades nacionales sobre las decisiones de los territorios, habiendo poca comunicación y articulación entre las regiones y el nivel nacional. Además, no hay una efectiva participación de la sociedad civil.

Al revisar la conformación actual de la CISAN, se observa que la integran únicamente funcionarios públicos del nivel nacional y ninguno del nivel territorial y aunque asiste un representante de la Asociación Colombiana de Facultades de Nutrición y Dietética (ACOFANUD), ninguna otra persona de la sociedad civil tiene participación en esta instancia, pese a que la mirada desde las organizaciones no gubernamentales, los productores de alimentos, las mujeres, el campesinado y los grupos étnicos, entre otros grupos poblacionales, no solo dista de estar recogida en la representación de la Academia, sino que además debería tener un asiento propio, para que esa instancia efectivamente estuviera cumpliendo con el mandato de democratización y participación que desarrolla los fines y fundamentos del Estado. Recordemos que de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Constitución: *"Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista"* (énfasis propio). Así mismo la Constitución también establece la planeación participativa del desarrollo en sus artículos 340 y 342.

Igualmente cabe recordar que instrumentos como las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional que son pautas a seguir por los Estados para mejorar sus políticas frente a los desafíos en materia de alimentación, alientan a los Estados a *"fomentar la participación de todas las partes interesadas, incluidas las comunidades y las administraciones locales, en la formulación, la aplicación, la gestión, el seguimiento y la evaluación de programas encaminados a incrementar la producción y el consumo de alimentos sanos y nutritivos (...)"*.<sup>37</sup> Así mismo hacen un llamado a que se fortalezca la capacidad de los ciudadanos y ciudadanas para *"participar en las decisiones sobre las políticas relacionadas con la alimentación que les puedan afectar"* y se insta a los Estados a asegurarse de que *"la recopilación, la gestión, el análisis, la interpretación y la difusión de información se realicen con enfoque participativo"*.<sup>38</sup>

Por lo tanto, tanto las recomendaciones internacionales como los pilares del Estado Social de Derecho nos obligan a tener en cuenta la necesidad de dar participación a la sociedad civil en

<sup>36</sup> Decreto 2055 de 2009 (junio 4) Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN, artículo 1.

<sup>37</sup> Directriz 10.

<sup>38</sup> Directriz 17.

la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y es por ello que la política alimentaria no puede ser la excepción. Ya existen diversas instancias que tiene a su cargo otros temas relacionados con la garantía de derechos humanos que han logrado esquemas un poco más abiertos y participativos,<sup>39</sup> y es hora de que igualmente se logre ese avance frente a las instancias que tienen a su cargo los temas alimentarios y que la población campesina y sus organizaciones más representativas puedan tener asiento allí.

En ese sentido, el proyecto de ley propone hacer una reestructuración de la actual Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, para darle el carácter de Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición y que asuma desde su denominación y sus funciones el enfoque del derecho humano a la alimentación, que es vinculante para el Estado colombiano por estar acorde con los tratados de derechos humanos ratificados por este. Se obliga también a la adopción de una Política Pública Nacional sobre Alimentación y Nutrición mediante un proceso amplio y participativo.<sup>40</sup>

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

Por último, el proyecto establece otras medidas encaminadas a generar avances en la transparencia y rendición de cuentas frente a la situación del derecho a la alimentación, el monitoreo de la política pública y la promoción de una alimentación saludable y sostenible. En este sentido el proyecto de ley se refiere a los alimentos reales<sup>41</sup> para diferenciarlos de aquellos comestibles que no tienen valor nutricional y por lo tanto en realidad no deberían ser considerados alimentos.

<sup>39</sup> Un buen ejemplo de esto es el Consejo Nacional de Discapacidad creado por la ley 1145 de 2007 que tiene 19 miembros permanentes entre los que se encuentran además de Ministerios, la Federación Nacional de Departamentos, la Federación Nacional de Municipios, 6 representantes de las organizaciones sin ánimo de lucro de personas con discapacidad y un representante de la academia. Tiene como invitados permanentes a 12 entidades. Igualmente son ejemplo de esto las instancias de participación de las víctimas del conflicto armado en Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas creado por la Ley 1448 de 2011, que también tienen instancias nacionales, departamentales, distritales y municipales en las que están las víctimas.

<sup>40</sup> Hasta ahora en vigencia de la Constitución de 1991 se han expedido los siguientes lineamientos de política pública alimentaria: Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005 aprobado mediante el documento CONPES 2847, luego la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el CONPES 113 de 2008 y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019.

<sup>41</sup> Se consideran alimentos reales aquellos que están en estado natural, es decir, que no han sido sometidos a alteraciones desde el momento en que son extraídos de la naturaleza, hasta su preparación culinaria o su consumo directo. Fuente: DECRETO SUPREMO No 012-2018-S. Manual de Advertencias Publicitarias en el marco de lo establecido en la Ley No 30021. Ley de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo No 017-2017-SA. El Peruano / Sábado 16 de junio de 2018.



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

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

El “Acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera” suscrito en noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC –EP) y que fue refrendado por el Congreso de la República, en el punto uno titulado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, busca sentar las bases para la transformación del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural y, de esa manera, contribuir a la no repetición del conflicto y a la construcción de una paz estable y duradera. Entre las múltiples medidas que se pactaron para avanzar en dichos objetivos, quedó expresamente incorporado como un principio el “derecho a la alimentación” respecto al cual se señala que “la política de desarrollo agrario integral debe estar orientada a asegurar progresivamente que todas las personas tengan acceso a una alimentación sana y adecuada y que los alimentos se produzcan bajo sistema sostenibles.”<sup>42</sup>

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

*“la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa participación de las comunidades – hombres y mujeres-, que es además garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas, a la veeduría ciudadana y a la vigilancia especial de los organismos competentes.”<sup>43</sup>*

Igualmente se acordó el establecimiento de un “Sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación” (punto 1.3.4) y se indicó que la política alimentaria y nutricional en las zonas rurales debe basarse en “el incremento progresivo de la producción de alimentos, generación de ingresos, y en general la creación de condiciones de bienestar mediante los planes nacionales de acceso a tierras, infraestructura, riego, vivienda y agua potable, asistencia técnica y capacitación, mercadeo, crédito, la promoción de formas

<sup>42</sup> Gobierno Nacional de Colombia y Farc-Ep (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Capítulo 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral. Versión noviembre 24 de 2016. p. 13. Recuperado de: <https://www.mesadecomunicaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>

<sup>43</sup> Ibidem, p.13

*asociativas basadas en la solidaridad y la cooperación, y demás planes establecidos en el presente acuerdo.”<sup>44</sup>*

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

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

Así mismo, el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final adopta en relación con el Sistema tres estrategias; (1) diseño institucional de los Consejos de Alimentación y Nutrición; (2) Estrategia de acceso y consumo de alimentos de calidad nutricional y en cantidad suficiente (adecuación); y (3) Estrategia de producción y comercialización de alimentos. A partir de estas estrategias se adoptan nueve (9) indicadores de cumplimiento referidos a la adopción de las modificaciones normativas que posibiliten cambios institucionales planteados en el Acuerdo; construcción y rehabilitación de plazas de mercado; fomento a circuitos cortos de comercialización; fortalecimiento mercados étnicos; y entres otros, implementación de sistemas productivos agroecológicos<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Ibid., p. 33

<sup>45</sup> DNP (2018) Plan Marco de Implementación Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá.

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

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

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

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

En este mismo sentido cabe recordar que en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo se define como uno de los principios para incorporar de forma transversal el enfoque de género, la interseccionalidad que “*reconoce la existencia de diversas condiciones que se cruzan y convergen en la vida de las mujeres, poniéndolas en una situación desventajosa y de discriminación por razones de sexo, edad, etnia, orientación sexual, identidad de género, clase social, pobreza, condición de víctima, condición de discapacidad, ubicación geográfica,*

*entre otros.”<sup>46</sup>* De igual forma, es importante destacar que la interseccionalidad también tiene una estrecha relación con los enfoques derechos humanos, diferencial, étnico y territorial.

Es tal la importancia de lo referente al sistema progresivo para la garantía del derecho a la alimentación en relación con el desarrollo del Acuerdo de Paz, que en un reciente informe de seguimiento a la implementación publicado por la Procuraduría General de la Nación luego de hacer un balance sobre el estado de avance en este aspecto, recomendó explícitamente al Gobierno nacional “*promover el debate legislativo sobre el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, el cual se contempla la creación de los Consejos de seguridad alimentaria y nutricional*”.<sup>47</sup>

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, aprobado mediante Ley 1955 de 2019, también se refirió a la necesidad de estructuración del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. En el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo que por mandato del artículo 2 forma parte integrante de la ley,<sup>48</sup> el capítulo que desarrolla el Pacto por la equidad, establece la “*Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos*” y allí refiere la necesidad de ahondar en nuevos conceptos para transitar del enfoque de seguridad alimentaria y nutricional al enfoque del derecho a la alimentación y entre las estrategias planteadas “*se propone introducir un sistema que ordene las funciones y actores, y dinámice y operativice las acciones en seguridad alimentaria y nutricional, en función de un grupo de retos identificados (acumulados y emergentes) en los ámbitos poblacional e institucional de la seguridad alimentaria y nutricional.*”<sup>49</sup> Este objetivo se vuelve a abordar un poco más adelante en el mismo documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo al definir como un objetivo estratégico la estructuración de un sistema de gobernanza multinivel, el cual deberá promover la participación de la sociedad civil organizada, además de que se deberá formular el nuevo Plan Nacional, ya que el actual tiene vigencia hasta 2019.

Por último, resulta también importante mencionar los Objetivos de Desarrollo Sostenible que tienen una proyección a 2030, construidos sobre visiones del desarrollo centradas en el ambiente y la participación ciudadana y frente a los cuales el Gobierno Nacional trazó unas metas y estrategias contenidas en el CONPES 3918 de 2018 “Estrategia para la

<sup>46</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018) Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Anexo B. Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, p.145 y 146. Recuperado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/C3%B3micos/3932\\_Anexo%20B\\_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)

<sup>47</sup> Procuraduría General de la Nación - Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz (2019) *Primer Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019*. Agosto de 2019, p.91.

<sup>48</sup> “Artículo 2. Parte integral de esta ley. El documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a la presente Ley como un anexo.”

<sup>49</sup> Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Anexo Bases del Plan Nacional de Desarrollo, p.136.

<p>implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia.” Aunque todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible se relacionan y requieren medidas integrales para su cumplimiento, no hay duda de la importancia que tiene dentro de estos lo relacionado con el derecho a la alimentación y en ese sentido, es claro que la creación del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas y el fortalecimiento de la política pública de garantía del derecho a la alimentación son acciones que aportan decididamente al cumplimiento de estos.</p> <p>De manera que si bien los contenidos de este proyecto no pretenden abarcar la totalidad de aspectos alimentarios que en los que el país requiere avanzar, ni tampoco todos los que están reconocidos sobre el tema en el Acuerdo de Paz, pretende hacer un aporte esencial y avanzar en la concreción de por lo menos lo atinente a la estructuración del Sistema, que debe representar una oportunidad para que la política pública esté orientada a superar las lógicas de mercado asociadas al actual modelo agroalimentario de tipo corporativo que le ha generado serios daños a las dinámicas productivas, económicas y sociales de la población rural y urbana, y a tener una institucionalidad más participativa y plural en la materia, desde un nuevo enfoque de derecho a la alimentación, lo cual representa un valiosa oportunidad para reconfigurar esta política pública en un momento en que el país tanto lo necesita.</p> <p><b>4. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO</b></p> <p>En atención a lo dispuesto en la ley 819 de 2003 conforme a la cual en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo debe hacerse explícito el impacto fiscal del mismo, se debe indicar que el presente proyecto no genera impacto fiscal, al no ordenar gasto público. La estructuración del sistema no implica la creación de nuevas entidades, sino que a partir de las ya existentes mejorar la articulación y coordinación entre estas.</p> <p><b>5. BIBLIOGRAFÍA</b></p> <p>Autores varios (1998) Declaración de Quito acerca de la exigibilidad y realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina y el Caribe. Recuperada de: <a href="https://www.escri-net.org/es/recursos/declaracion-quito-acerca-exigibilidad-y-realizacion-derechos-economicos-sociales-y">https://www.escri-net.org/es/recursos/declaracion-quito-acerca-exigibilidad-y-realizacion-derechos-economicos-sociales-y</a>.</p> <p>Autores varios (2004) <i>Derecho humano a la alimentación en América Latina</i>. Gráfica Editora Berthier, Passo Fundo.</p> <p>Castello Luis (2002) Biocombustibles y seguridad alimentaria. Representante FAO en Colombia. Recuperado de: <a href="https://es.scribd.com/document/331573855/Ensayo">https://es.scribd.com/document/331573855/Ensayo</a></p> <p>Consejo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (1999). <i>El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)</i>. Observación General Número 12 Aprobada en el 20º período de sesiones Ginebra, 26 de abril a 14 de mayo de 1999. Documento E/C.12/1999/5.</p>	<p>Consejo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (2002) <i>El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)</i>. Observación General Número 15. Aprobada en el 29º período de sesiones Ginebra, 11 a 29 de noviembre de 2002 Tema 3 del programa. Documento E/C.12/2002/11</p> <p>Consejo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (2010). <i>Recomendaciones del Consejo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al Estado Colombiano luego de examinar el quinto informe periódico de Colombia sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</i>. Recuperado de: <a href="https://pacificocolombia.org/wp-content/uploads/2016/05/0182160001285717637.pdf">https://pacificocolombia.org/wp-content/uploads/2016/05/0182160001285717637.pdf</a></p> <p>Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993). Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993.</p> <p>Congreso de la República - Ley 74 de 1968 (Diciembre 26) “Por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación Unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966”.</p> <p>Congreso de la República – Ley 1355 de 2019 (octubre 14) “Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención.”</p> <p>Congreso de la República – Ley 1955 de 2019 (mayo 25) “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.</p> <p>Constitución Política de 1991.</p> <p>Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES (2018) <i>Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia</i>. Departamento Nacional de Planeación, 15 de marzo de 2018. Recuperado de: <a href="https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/C3%B3micos/3918.pdf">https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/C3%B3micos/3918.pdf</a></p> <p>Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018) <i>Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Anexo B. Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera</i>. Recuperado de: <a href="https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf">https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf</a></p> <p>Departamento Nacional de Planeación - DNP (2018) Plan Marco de Implementación Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá.</p>
<p>El Espectador (2017). Artículo: “Aún importamos 12 millones de toneladas de comida”: MinAgricultura. Recuperado de: <a href="https://www.elspectador.com/economia/aun-importamos-12-millones-de-toneladas-de-comida-minagricultura-articulo-711213">https://www.elspectador.com/economia/aun-importamos-12-millones-de-toneladas-de-comida-minagricultura-articulo-711213</a>. Recuperado de: <a href="https://www.elspectador.com/economia/aun-importamos-12-millones-de-toneladas-de-comida-minagricultura-articulo-711213">https://www.elspectador.com/economia/aun-importamos-12-millones-de-toneladas-de-comida-minagricultura-articulo-711213</a></p> <p>FIAN Colombia (2013) <i>Colombia con hambre: Estado indolente y Comunidades resistentes. Tercer informe sobre la situación del Derecho a la Alimentación en Colombia</i>. Bogotá.</p> <p>Gobierno Nacional (2009) <i>Decreto 2055 de 2009 “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN.”</i></p> <p>Gobierno Nacional de Colombia y Farc-Ep (2016). <i>Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera</i>. Capítulo 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral. Versión noviembre 24 de 2016. pp.10-34. Recuperado de: <a href="https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf">https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf</a></p> <p>Gobierno Nacional - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2017). <i>Decreto 893 de 2017 “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET”</i>. Recuperado de: <a href="http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf">http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf</a></p> <p>Gobierno Nacional (2017). <i>Decreto 896 de 2017 “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-”</i>. Recuperado de: <a href="http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/05/DECRETO-896-DEL-29-DE-MAYO-DE-2017-1.pdf">http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/05/DECRETO-896-DEL-29-DE-MAYO-DE-2017-1.pdf</a></p> <p>Gualdrón Rosa Milena (2017) <i>Derecho a la Alimentación y construcción de paz en Colombia: análisis del derecho a la alimentación en el marco de la implementación del primer punto del Acuerdo de Paz</i>. Tesis para optar el título de Magister en Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Medicina, Departamento de Nutrición Humana, Bogotá. Recuperado de: <a href="http://bdigital.unal.edu.co/63886/1/TESIS%20DERECHO%20A%20LA%20ALIMENTACI%C3%81N%20v1.pdf">http://bdigital.unal.edu.co/63886/1/TESIS%20DERECHO%20A%20LA%20ALIMENTACI%C3%81N%20v1.pdf</a></p> <p>Jiménez William (2007). <i>El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas</i>. Civilizar, 7(12), 31-46. Recuperado de: <a href="http://www.redalyc.org/pdf/1002/100220305003.pdf">http://www.redalyc.org/pdf/1002/100220305003.pdf</a></p> <p>La Vía Campesina (2001). Priority to people’s soberanía alimentaria. En: <i>Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2003/25 de la Comisión de Derechos Humanos</i>. E/CN.4/2004/10. 9/11/2004.</p> <p>Medina Bernal Javier (2010) <i>Derecho a la alimentación</i>. Serie Documentos DESC. CINEP programa por la Paz. Ediciones Antropos Ltda, Bogotá.</p>	<p>Organización de las Naciones Unidas (2002). <i>Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas</i>. Recuperado de: <a href="https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/546/57/PDF/N0254657.pdf?OpenElement">https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/546/57/PDF/N0254657.pdf?OpenElement</a></p> <p>Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2004) <i>Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional</i>. Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, noviembre de 2004, Roma.</p> <p>Organización de las Naciones Unidas (2010). <i>Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas</i>. Recuperado de: <a href="https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/482/33/PDF/N1048233.pdf?OpenElement">https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/482/33/PDF/N1048233.pdf?OpenElement</a></p> <p>Organización de las Naciones Unidas (2015). <i>Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación</i>. Recuperado de: <a href="https://undocs.org/es/A/HRC/31/51">https://undocs.org/es/A/HRC/31/51</a></p> <p>Organización de las Naciones Unidas – Asamblea General (2018). <i>Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales</i>. Consejo de Derechos Humanos. Disponible en: <a href="http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPleasants/A-HRC-WG-15-1-2_sp.pdf">http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPleasants/A-HRC-WG-15-1-2_sp.pdf</a></p> <p>Oxfam (2017) Radiografía de la desigualdad: lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. Recuperado de: <a href="https://www.oxfam.org/es/informes/radiografia-de-la-desigualdad">https://www.oxfam.org/es/informes/radiografia-de-la-desigualdad</a>.</p> <p>Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2010). <i>Hambre y vulneración del derecho a la alimentación en Colombia. Segundo informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia</i>. Bogotá: ARFO. Recuperado de: <a href="http://www.fiancolombia.org/hambre-y-vulneracion-del-derecho-a-la-alimentacion-en-colombia-segundo-informe-sobre-la-situacion-del-derecho-a-la-alimentacion-en-colombia-2010/">http://www.fiancolombia.org/hambre-y-vulneracion-del-derecho-a-la-alimentacion-en-colombia-segundo-informe-sobre-la-situacion-del-derecho-a-la-alimentacion-en-colombia-2010/</a></p> <p>Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2017) <i>IV Informe Alternativo de la sociedad civil al Consejo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Derechos humanos para la paz</i>. Bogotá, noviembre de 2017.</p> <p>Procuraduría General de la Nación – PGN. Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz (2019) <i>Primer Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019</i>. Agosto de 2019, p.91. Recuperado de: <a href="https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20de%20avance%20de%20la%20implementaci%C3%B3n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%202016%20-%202019.pdf">https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20de%20avance%20de%20la%20implementaci%C3%B3n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%202016%20-%202019.pdf</a></p> <p><b>6. Conclusión</b></p>

Este Proyecto de Ley que se presenta ante el Honorable Congreso de la República es necesario para respaldar la vigencia de los derechos humanos, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales de la población colombiana y para avanzar en su realización. En tal sentido dado que es deber del Congreso de la República avanzar en la elaboración de normas que permitan al Estado colombiano cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, se radica esta iniciativa como aporte a ese compromiso.

De los honorables Congresistas,



**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**  
Senador de la República



**JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA**  
Senador de la República



**RODRIGO LARA RESTREPO**  
Senador de la República



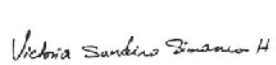
**FABIO RAÚL AMÍN SALEME**  
Senador de la República



**FELICIANO VALENCIA MEDINA**  
Senador de la República



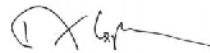
**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
Senador de la República



**VICTORIA SANDINO SIMANCA**  
Senadora de la República



**ALBERTO CASTILLA SALAZAR**  
Senador de la República



**IVÁN CEPEDA CASTRO**  
Senador de la República



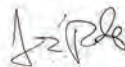
**PABLO CATATUMBO TORRES**  
Senador de la República



**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**  
Senador de la República



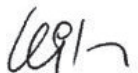
**GUSTAVO BOLÍVAR**  
Senador de la República



**JOSÉ AULO POLO**  
Senador de la República



**IVÁN MARULANDA**  
Senador de la República



**WILSON ARIAS**  
Senador de la República



**JULIÁN PEINADO RAMÍREZ**  
Representante a la Cámara



**MARÍA JOSÉ PIZARRO**  
Representante a la Cámara



**MAURICIO TORO ORJUELA**  
Representante a la Cámara



**OMAR RESTREPO CORREA**  
Representante a la Cámara



**FABIÁN DÍAZ PLATA**  
Representante a la Cámara



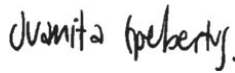
**ÁNGELA MARÍA ROBLEDO**  
Representante a la Cámara



**JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ**  
Representante a la Cámara



**LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA**  
Representante a la Cámara



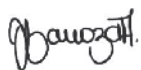
**JUANITA GOEBERTUS ESTRADA**  
Representante a la Cámara



**ÁNGEL MARIA GAITAN PULIDO**  
Representante a la Cámara



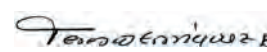
**CÉSAR ORTÍZ ZORRO**  
Representante a la Cámara



**JEZMI BARRAZA ARRAUT**  
Representante a la Cámara





**CARLOS ALBERTO CARREÑO**  
Representante a la Cámara



**TERESA ENRIQUEZ ROSERO**  
Representante a la Cámara



**LUCIANO GRISALES LONDOÑO**  
Representante a la Cámara

 <p><b>ABEL DAVID JARAMILLO LARGO</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>ELIZABETH JAYPANG DÍAZ</b> Representante a la Cámara</p>	<p><b>SECCIÓN DE LEYES</b> <b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 28 de julio de 2020</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 171/20 Senado “<b>POR LA CUAL SE CREA EL SISTEMA ESPECIAL PARA LA GARANTÍA PROGRESIVA DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN ADECUADAS, SE MODIFICA LA COMISIÓN INTERSECTORIAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</b>”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ARMANDO BENEDETTI, JUAN LUIS CASTRO, RODRIGO LARA, FABIO AMIN SALEME, FELICIANO VALENCIA, ANTONIO ERESMID SANGUINO PAEZ, IVAN CEPEDA CASTRO, PABLO CATATUMBO, ALEXANDER LÓPEZ MAYA, GUSTAVO BOLIVAR, JOSÉ AULO POLO, IVAN MARULANDA, WILSON NEBER ARIAS CASTILLO; y los Honorables Representantes JULIÁN PEINADO, OMAR RESTREPO, FABIAN DIAZ, LEON FREDY MUÑOZ, JUANITA GOEBERTUS, JEZMI BARRAZA, CARLOS ALBERTO CARREÑO, MARÍA JOSÉ PIZARRO, MAURICIO TORO, ANGELA MARÍA ROBLEDO, REINALDO CALA SUAREZ, ANGEL MARIA GAITAN, CESAR ORTIZ ZORRO, TERESA ENRIQUEZ, LUCIANO GRISALES, ABEL DAVID JARAMILLO, ELIZABETH JAYPANG. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p><b> PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 28 DE 2020</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviarse copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>ARTURO CHAR CHALJUB</b> SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>
---	--

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 177 DE 2020**  
**SENADO**

por la cual se deroga el Decreto Legislativo 811 del 4 de junio de 2020.

PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_\_ DE 2020  
“POR LA CUAL SE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO 811 DEL 4 DE JUNIO DE 2020”

El Congreso de la República

Decreta

**Artículo 1º.** Deróguese el Decreto Legislativo 811 del 4 de junio de 2020 “Por el cual se establecen medidas relacionadas con la inversión y la enajenación de la participación accionaria del Estado, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.

**Artículo 2º.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**Luis Fernando Velasco Chaves**  
Senador de la República



**Andrés Cristo bustos**  
Senador de la República



**Julián Bedoya Pulgarín**  
Senador de la República



**Jaime Durán Barrera**  
Senador de la República



**Guillermo García Realpe**  
Senador de la República



**Rodrigo Villalba Mosquera**  
Senador de la República




**Maritza Martínez Aristizabal**  
Senadora de la República



**Antonio Sanguino Páez**  
Senador de la República



**Gustavo Bolívar Moreno**  
Senador de la República



**Jorge Enrique Robledo Castillo**  
Senador de la República

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ DE 2020**

Por la cual se deroga el Decreto Legislativo 811 del 4 de junio de 2020

**1. Consideraciones generales**

El ordenamiento constitucional colombiano ha dispuesto que los procesos de enajenación de los bienes nacionales son solo procedentes al amparo de la autorización expresa del Congreso de la República (Art. 150.9, C.P.). Este mandato constitucional se materializa en lo que la Corte Constitucional ha denominado “ley de autorizaciones”.

De lo anterior no se debe entender que cada proceso de enajenación de la propiedad accionaria del estado requiere de una autorización legislativa específica, por el contrario, el mandato constitucional se refiere a la necesidad de una autorización normativa general que, en lo relacionado con la democratización de la propiedad accionaria del Estado, puede hallarse en la Ley 226 de 1995. Así lo ha explicado la Honorable Corte Constitucional:

“Desde esta perspectiva, en lo que atañe a la posible enajenación de participaciones accionarias de propiedad de entidades estatales, operación que desde el punto de vista jurídico corresponde a un contrato de compraventa, considera la Corte que la Ley 226 de 1995, expedida para dar desarrollo legal al mandato especialmente previsto en el artículo 60 del texto superior y de la cual hacen parte las normas aquí acusadas, constituye una autorización legislativa de carácter general para que las entidades interesadas (sea la Nación u otra de distinto nivel) puedan proceder a tal enajenación a través de los cauces y procedimientos previstos en esa misma ley, sin que para ello se requiera una autorización legislativa de carácter especial, como la prevista en el numeral 9º del artículo 150 constitucional”.<sup>1</sup>

El decreto 811 de 2020, al fijar unas condiciones especiales para enajenar los activos estatales, invade la órbita de la función constitucional que recae sobre el Congreso de la República, de autorizar al Gobierno Nacional para realizar este tipo de operaciones. Es por ello que, al modificar expresamente y derogar tácitamente

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C-393 de 2012. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

algunas de las disposiciones de la Ley 226 de 2020, que según la Honorable Corte Constitucional es una Ley de Autorización, el Gobierno Nacional traspasa el límite constitucional que le impone el numeral 9º del artículo 150 de la Carta, dándose a sí mismo y bajo las condiciones por él mismo definidas, la autorización para realizar operaciones de enajenación de los activos Estatales:

“Respecto de las leyes de autorizaciones esta Corporación ha explicado que ellas hacen parte de un sistema en el que existe dualidad en la titularidad y ejercicio de una función constitucional, puesto que dos ramas del poder público, la legislativa y la ejecutiva, intervienen de distinta forma en su cumplimiento; pues si bien se trata de funciones que en su esencia corresponden al Gobierno, su efectiva realización debe ser viabilizada por una decisión legislativa. Ese particular esquema de reparto competencial es también una expresión del principio de separación de poderes que es esencial a nuestro modelo constitucional, así como del control político que desde tal perspectiva ejerce el órgano legislativo sobre el Gobierno.”<sup>2</sup>

### 1.1. Sobre la Ley 226 de 1995

Esta Ley desarrolló el mandato constitucional contenido en el artículo 60, según el cual el Estado deberá tomar medidas que permitan la democratización de su propiedad accionaria cuando la enajene, fijando unos criterios de acceso preferencial para los trabajadores y organizaciones solidarias de trabajadores.

En palabras de la Honorable Corte Constitucional,

“El artículo 60 de la Constitución Política ordena que la ley reglamente las circunstancias dentro de las cuales se llevará a efecto el mandato de democratización de la propiedad accionaria que estando radicada en cabeza del Estado, éste decida transferir a terceros, respecto de lo cual sólo señala que las acciones que se pretenda enajenar deberán ofrecerse bajo condiciones especiales a los trabajadores de la empresa cuya propiedad total o parcial se ha decidido vender, así como a las organizaciones solidarias y de trabajadores, quedando a criterio del legislador la definición de todos aquellos aspectos no expresamente determinados por esta regla constitucional, entre ellos cuáles tipos de entidades encuadrables dentro de estos criterios serán objeto de tal ofrecimiento, correspondiéndole al Congreso determinar de

<sup>2</sup> Ibid.

manera autónoma todos aquellos aspectos relacionados con el ofrecimiento y venta de la participación accionaria del Estado, a través de reglas que deberán ser aplicadas siempre que aquél, por conducto de las autoridades y funcionarios competentes, decida la enajenación de alguna de tales participaciones. Como única excepción a esa libertad normativa aparece la ya referida necesidad de que la ley contemple dentro de los destinatarios de la oferta en condiciones especiales a los empleados de la entidad que por ese proceso se privatiza, así como a otras organizaciones, aquellas que puedan considerarse solidarias y de trabajadores.”<sup>3</sup>

Con el fin de garantizar la democratización en los procesos de enajenación que el Gobierno pueda emprender, la Ley establece una detallada serie de requisitos y procedimientos conducentes a preservar los principios de democratización, preferencia, protección del patrimonio público y continuidad del servicio.

De esta manera, la norma establece la obligatoriedad que el gobierno nacional adopte los programas de enajenación a que haya lugar, basado en estudios técnicos que incluyan la valoración de la entidad y teniendo en cuenta criterios como la rentabilidad de la empresa estatal, el valor comercial de los activos y los pasivos, entre otros. Dicho plan de enajenación deberá ser presentado por el Ejecutivo ante en Congreso de la República durante los primeros 60 días del año.

La Ley es clara al señalar que el plan deberá contener de manera detallada las etapas en que se realizará el procedimiento de enajenación, dando prelación en la primera etapa a los trabajadores activos y pensionados, ex trabajadores de la empresa, asociaciones de empleados, sindicatos, entre otros. Igualmente, deberá contener las condiciones especiales de oferta a esos sujetos y el precio mínimo de las acciones.

### 1.2. Sobre el Decreto 811 de 2020

Este decreto, expedido en el marco de las facultades extraordinarias del Estado de Emergencia, auto habilita al Ejecutivo para que sin el cumplimiento de los muy detallados requisitos establecidos en la Ley 226 de 1995 y sin que medie ningún tipo de control o debate público, enajene la propiedad accionaria del Estado en empresas estatales listadas en bolsa, así a como adquirir participación en empresas privadas. El decreto no solo sustituye la función constitucional del Congreso de expedir las leyes de autorizaciones, sino que vulnera los preceptos sobre

<sup>3</sup> Ibid.

democratización contenidos en el artículo 60 constitucional, algunas de las razones por las cuales se afirma esto, son:

- El numeral 1º del artículo 8º obliga al Gobierno a vender toda la participación estatal que haya en las empresas listadas en la bolsa. Es decir, no podrá el Gobierno decidir con base en un plan de enajenaciones, qué participación en qué empresas vender, como ordena la Ley 226 de 1995, sino que se impone la obligación legal de vender toda la participación del Estado en ese tipo de empresas: “El Gobierno nacional enajenará<sup>4</sup> las acciones que pertenezcan a la Nación en sociedades listadas en la bolsa de valores por su precio de mercado (...).
- En consecuencia, solo se establece la obligatoriedad de estructurar un programa de enajenación para la venta de las acciones estatales en las empresas que adquiera la Nación en virtud de la auto habilitación proveniente del decreto. Como se explicó, este requisito de procedibilidad, también contenido en la Ley 226 de 1995, no será necesario para la venta de las acciones estatales de las empresas listadas en bolsa y que el decreto ordena al Gobierno a enajenar.
- No es cierto que cuando el Estado adquiera acciones en empresas privadas, éstas estén obligadas a comprar en el futuro dicha participación. En realidad, el decreto establece que esta disposición es opcional.
- Se elimina la obligatoriedad contenida en la Ley 226 de 1995, de ofrecer con prelación la propiedad accionaria a los destinatarios de condiciones especiales (trabajadores y sindicatos). Según el decreto, la oferta no se realizaría de manera preferente y exclusiva a los trabajadores, sino en simultáneo con terceros o el público general. Esta modalidad en una operación de subasta o martillo, de facto elimina para los trabajadores y organizaciones solidarias la posibilidad de las condiciones especiales de acceso contenidas en el artículo 60 constitucional.
- La enajenación de la participación estatal se realizaría a través de operaciones de subasta o martillo en bolsa, es decir que las empresas del Estado serían vendidas a precio de mercado y no según los criterios técnicos y la valoración de la empresa y de su rentabilidad según ordena la Ley 226 de 1995. Esto es especialmente preocupante, pues por el momento económico de anomalía importantes activos del Estado serían vendidos

<sup>4</sup> Subraya fuera de texto.

por debajo de su precio real ya que los precios de cotización en bolsa son distorsionados por la coyuntura.

- Los beneficiarios de las condiciones especiales ya no serán los trabajadores sino quienes el gobierno decida, pues el decreto establece un proceso de “precalificación” que habilita al gobierno para definir a quién se le podrá ofertar en condiciones especiales. Adicionalmente, se elimina el requisito establecido en el artículo 25 de la Ley 226 de 1995, que garantiza que las ofertas especiales se realicen por un plazo mínimo de 2 meses, vulnerando la amplia publicidad y libre concurrencia que debe caracterizar a estos procesos.
- Existe una indebida motivación de la norma, toda vez que finalizando los considerandos del decreto se lee: “Que, en todo caso, el procedimiento especial al que se refiere el presente Decreto Legislativo, no será aplicable a la enajenación de la participación accionaria de la Nación que actualmente, y de manera ordinaria ostenta.”. Consideración esta que no se honra, al introducirse un Capítulo II en el que se establece un procedimiento especial para enajenar la participación que el Estado ya tiene.

El decreto presidencial otorga un salvoconducto al Gobierno Nacional para que sin que exista ningún tipo de control político o jurídico proporcional y razonable, como es propio del estado de derecho moderno, pueda emprender operaciones contractuales tan sensibles como la venta del patrimonio público a través de procedimientos *express*.

No es adecuado ni sano para la democracia que este tipo de decisiones sobre el patrimonio público se tomen sin que haya una debida deliberación pública. Es obligatorio, también, la preservación de los postulados sobre la democratización de la propiedad estatal contenidos en la Constitución Política.

Por lo anterior, proponemos al Congreso de la República que en uso de sus facultades constitucionales y con el fin de preservar el patrimonio de todos los colombianos, derogue irrevocablemente el Decreto 811 del 4 de junio de 2020.

### 2. Sustento jurídico

El 19 de junio de 2020 la Plenaria del Senado de la República aprobó con 93 votos y con la unanimidad de todas las bancadas que tienen asiento en la Corporación, una proposición solicitándole al señor Presidente de la República la derogatoria del decreto 811 de 2020. A pesar que la proposición no tiene un carácter legal vinculante, no es menos cierto que esta corresponde a un pronunciamiento formal de la Rama Legislativa que debe ser atendido con el debido decoro.

Lamentablemente, a la fecha no se conoce respuesta o pronunciamiento por parte del Ejecutivo

Por lo demás, la Constitución Política faculta al Congreso de la República para derogar las normas:

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes."

La misma función se predica de los decretos con fuerza de ley expedidos en el marco de la declaratoria de estados de emergencia, así lo establece el artículo 215 constitucional:

"Artículo 215. (...)

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo. (...)"

**3. Circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés – Artículo 291 de la Ley 5ª de 1992**

Según lo dispuesto en el artículo 291 del Reglamento del Congreso, en el presente acápite de esta exposición de motivos se procede a manifestar las circunstancias o eventos que podrían generar un potencial conflicto de interés.

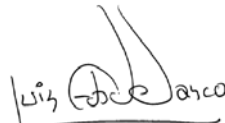
Toda vez que el presente proyecto de ley versa sobre materias de carácter general, la discusión o votación de este no configuraría para ningún congresista ningún beneficio particular, actual o directo. Esto, debido a que la iniciativa se refiere a la derogatoria de un decreto legislativo, pretendiendo la defensa del patrimonio público. Por consiguiente, se considera que no hay conflicto de interés al tenor del segundo literal a del artículo 286 del Reglamento del Congreso:

"Artículo 286. (...)

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores."

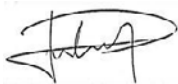
Atentamente,



**Luis Fernando Velasco Chaves**  
Senador de la República



**Andrés Cristo bustos**  
Senador de la República



**Julián Bedoya Pulgarín**  
Senador de la República



**Jaime Durán Barrera**  
Senador de la República



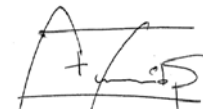
**Guillermo García Realpe**  
Senador de la República



**Rodrigo Villalba Mosquera**  
Senador de la República



**Maritza Martínez Aristizabal**  
Senadora de la República



**Antonio Sanguino Páez**  
Senador de la República



**Gustavo Bolívar Moreno**  
Senador de la República



**Jorge Enrique Robledo Castillo**  
Senador de la República

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 29 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 177/20 Senado **"POR LA CUAL SE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO 811 DEL 4 DE JUNIO DE 2020"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES, ANDRÉS CRISTO BUSTOS, JULIÁN BEDOYA PULGARÍN, JAIME DURÁN BARRERA, GUILLERMO GARCÍA REALPE, RODRIGO VILLALBA MOSQUERA, MARITZA MARTINEZ, ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ, GUSTAVO BOLÍVAR MORENO, JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **CUARTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 29 DE 2020**

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

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**ARTURO CHAR CHALJUB**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 178 DE 2020  
SENADO**

*por la cual se establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas por los delitos de lavado de activos, financiación del terrorismo, soborno transnacional, y delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente y se dictan otras disposiciones.*

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ de 2020

*"Por la cual se establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas por los delitos de lavado de activos, financiación del terrorismo, soborno transnacional, y delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente y se dictan otras disposiciones"*

El Congreso de Colombia

DECRETA

**CAPÍTULO I**

**Responsabilidad penal de las personas jurídicas por los delitos de lavado de activos, financiación del terrorismo, soborno transnacional, y delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.**

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley establece un régimen de responsabilidad penal de las personas jurídicas por los delitos de lavado de activos, financiación del terrorismo, soborno transnacional, y delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.

**Artículo 2. Definición.** Para los efectos de la presente ley, se entiende por personas jurídicas toda asociación, compañía o corporación.

<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO II.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>De la atribución de responsabilidad penal de las personas jurídicas.</b></p> <p><b>Artículo 3. Atribución de responsabilidad penal de las personas jurídicas.</b></p> <p>Se establece que las personas jurídicas serán penalmente responsables de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los delitos cometidos en nombre o por cuenta de las mismas, y en su beneficio directo o indirecto, por sus representantes legales o por aquellos que actuando individualmente, o como integrantes de un órgano de la personas jurídicas, están autorizados para tomar decisiones en nombre de la persona jurídica, o tienen facultades de organización y control dentro de la misma, salvo que la conducta dolosa o imprudente, si en el tipo penal está prevista esta modalidad, de la persona física sea realizada en su exclusivo y propio beneficio o en el de terceros, y sea inidónea para establecer un beneficio a la entidad, atendiendo las circunstancias de cada caso en concreto.</li> <li>2. De los delitos cometidos para obtener cualquier beneficio de la persona jurídica, por el subordinado de las personas físicas mencionadas en el párrafo anterior que realicen los hechos por la falta del debido control de la persona jurídica sobre él, indebidamente organizada.</li> </ol> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO III</b></p> <p style="text-align: center;"><b>De la exención o atenuación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas: los modelos de organización y gestión o de atenuación.</b></p> <p><b>Artículo 4.</b> Si el delito fuere cometido por las personas indicadas en el numeral 1 y 2 del artículo 3° anterior, la persona jurídica quedará exenta de responsabilidad si se cumple la siguiente condición: que el órgano de administración haya adoptado y</p>	<p>eventual modificación, cuando haya ocurrido alguna infracción relevante que implique modificar el programa de cumplimiento normativo, o cuando la empresa cambie en su organización, estructura de control, o cambie de actividad.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>f) Comunicación periódica a todos los empleados incluyendo a los directivos sobre los procedimientos de prevención.</li> <li>g) Existencia de un oficial de cumplimiento responsable del modelo de organización y gestión.</li> </ol> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO V.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Relaciones entre la responsabilidad penal de la persona física y de la persona jurídica.</b></p> <p><b>Artículo 6.</b> La persona jurídica será responsable penalmente cuando se establezca la comisión de un delito por cualquiera de las personas vinculadas con la persona jurídica que se menciona en el artículo 3° de la presente ley, sea o no individualizada, sea o no posible dirigir un procedimiento contra ella.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO VI.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>La subsistencia de la responsabilidad penal de las personas jurídicas ante situaciones que modifican la existencia legal de la persona jurídica.</b></p> <p><b>Artículo 7.</b> En el caso de transformación, fusión, absorción, escisión o cualquier otra modificación societaria, la responsabilidad penal de la persona jurídica recae sobre la persona jurídica resultante, si la hubiere, sin perjuicios de los derechos de terceros de buena fe.</p>
<p>ejecutado con eficacia, un <i>compliance</i> penal para prevenir delitos de la misma naturaleza o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión. Si el modelo de gestión y organización es adoptado de forma parcial, esta circunstancia se tendrá en cuenta para una atenuación de la pena. En tratándose de empresas de pequeñas dimensiones la función de supervisión puede ser asumida por el órgano de administración.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO IV</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Modelos de organización y gestión.</b></p> <p><b>Artículo 5.</b> Los modelos de organización y gestión, deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Evaluar el riesgo que incluye: identificación del riesgo, evaluación cuantitativa y cualitativa del riesgo, priorización del riesgo y planificación de la respuesta (corresponde al Departamento de manejo de crisis con su respectivo director de crisis), y monitoreo del riesgo, de los delitos que se deben prevenir,</li> <li>b) La existencia de un código ético o comportamiento corporativo,</li> <li>c) Modelos de gestión de los recursos financieros adecuados para prevenir los delitos conforme a la actividad empresarial, esto es, una debida diligencia, revisada y mejorada.</li> <li>d) Informes periódicos sobre la eficacia del programa de cumplimiento, que implique establecer la estrecha relación del programa con los riesgos propios de la propia actividad de las personas jurídicas, su tamaño y su capacidad económica, para prevenir, detectar, corregir y mejorar.</li> <li>e) Un canal de las denuncias, procedimientos internos, y seguimientos a los procedimientos penales de la persona jurídica, e) establecer un sistema disciplinario, f) verificación periódica del programa de cumplimiento y de su</li> </ol>	<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO VII.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Circunstancias atenuantes y agravantes de la responsabilidad penal de las personas jurídicas.</b></p> <p><b>Artículo 8.</b> Son circunstancias de atenuación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Confesar las infracciones, con posterioridad a la comisión del delito, antes del juicio oral.</li> <li>2. Colaborar de forma eficaz con la investigación en cualquier momento del proceso, y de otros procesos que se dirijan contra otra persona jurídica.</li> <li>3. Reparar y remediar el daño causado, total o parcial.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> El Fiscal y la persona jurídica podrán celebrar un preacuerdo escrito o verbal, verificado en audiencia posterior por el Juez Especializado de Conocimiento, por colaboración eficaz, siguiendo las reglas de la ley 906 de 2004, dispuesta para los preacuerdos, y aplicables a la naturaleza de la persona jurídica.</p> <p><b>Artículo 9.</b> Son circunstancias agravantes de la responsabilidad penal de las personas jurídicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El hecho que ésta haya sido condenada durante los cinco años anteriores a la comisión del delito investigado y juzgado.</li> <li>2. El incumplimiento total o parcial, de las sanciones impuestas, en virtud de esta Ley, a la empresa.</li> </ol>

<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO VIII</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Extinción de la responsabilidad penal de la persona jurídica.</b></p> <p><b>Artículo 10.</b> La responsabilidad penal de la persona jurídica se extingue:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Por el cumplimiento de la condena.</li> <li>2. Por la prescripción de la acción.</li> <li>3. Por la prescripción de la pena.</li> </ol> <p><b>Artículo 11. Prescripción.</b> Las acciones para investigar la responsabilidad penal de las personas jurídicas prescribirán en el plazo de ocho (8) años desde el día de la comisión del delito de aplicable.</p> <p>Las penas impuestas a las personas jurídicas por la responsabilidad penal prescribirán en el tiempo establecido en la sentencia, contados desde la fecha de su ejecutoria. Y se interrumpe, cuando la persona jurídica, durante el plazo, comete un nuevo delito de los aplicables en la presente ley.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO IX.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Personas a las que no es aplicable la responsabilidad penal de las personas jurídicas.</b></p> <p><b>Artículo 12.</b> La responsabilidad penal de las personas jurídicas no es aplicable al Estado, a los entes territoriales, a las organizaciones internacionales de derecho público, y en general a cualquier entidad pública.</p>	<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO XI.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Penas accesorias a la persona jurídica.</b></p> <p><b>Artículo 14.</b> Son penas accesorias a la persona jurídica, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Publicación del fallo:</i> un extracto o por completo de la sentencia condenatoria, según lo determine el Juez en la misma sentencia, será publicado en un diario de amplia circulación nacional, por 8 días.</li> <li>2. Exclusión para contratar con el Estado que no exceda de 20 años.</li> <li>3. Descalificación temporal o permanente para participar en ventas al sector de gobierno o para desempeñar actividades comerciales.</li> <li>4. Permanecer por un período de hasta ocho (8) años en supervisión judicial.</li> </ol> <p>La persona jurídica que haya sido condenada por sentencia en firme y sea excluida de la participación en procedimientos de contratación o de adjudicación de concesiones podrá acogerse a la posibilidad de <i>rehabilitarse</i> durante el período que dure la pena o después de ésta, si adopta un <i>compliance program</i> eficaz, y además que se compruebe ruptura de todos los vínculos con las personas u organizaciones que participaran en las conductas ilícitas.</p> <p>Se entiende que con ello establece medidas <i>adecuadas o eficaces</i> de reorganización del personal, implantación de sistemas de información y control, creación de una estructura de auditoría interna para supervisar el cumplimiento y adopción de normas internas de responsabilidad e indemnización. En todo caso, la persona jurídica podrá presentar pruebas de que las medidas adoptadas por él son suficientes para demostrar su fiabilidad.</p>
<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO X</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Penas principales aplicables a las personas jurídicas.</b></p> <p><b>Artículo 13.</b> Las penas señaladas en este acápite podrán ser impuestas de forma conjunta dos o más. Son las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Multa entre el cinco (5%) y el veinte (20%) de los ingresos brutos anuales que la persona jurídica condenada hubiere tenido en el año inmediatamente anterior.</li> <li>2. Disolución de la persona jurídica, por veinte (20) años.</li> <li>3. Suspensión de sus actividades por un plazo que no podrá exceder de ocho (8) años.</li> <li>4. Clausura de sus locales y establecimientos por un plazo que no podrá exceder de ocho (8) años.</li> <li>5. Prohibición de realizar de forma definitiva en el futuro las actividades en cuyo ejercicio se haya cometido, favorecido o encubierto el delito.</li> <li>6. Inhabilitación para contratar con el sector público, por un plazo que no podrá exceder de cuatro (4) años, salvo que se comprometa a implementar un programa de <i>compliance penal</i> eficaz para la persona jurídica condenada como mecanismo de rehabilitación.</li> <li>7. Intervención judicial para proteger, reparar y remediar los derechos de los trabajadores y/o acreedores, que no podrá exceder de ocho (8) años.</li> </ol>	<p>Si dichas pruebas se consideran suficientes, la persona jurídica no quedará excluida del procedimiento de contratación. A tal efecto, la persona jurídica deberá demostrar que ha pagado o se ha comprometido a pagar la indemnización correspondiente por cualquier daño causado por la infracción penal, que ha aclarado los hechos y circunstancias de manera exhaustiva colaborando activamente con las autoridades investigadoras y que ha adoptado medidas técnicas, organizativas y de personal concretas, apropiadas para evitar nuevas infracciones penales.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las medidas adoptadas por la persona jurídica se evaluarán teniendo en cuenta la gravedad y las circunstancias particulares de la infracción penal. Cuando las medidas se consideren insuficientes, la persona jurídica recibirá una motivación de dicha decisión por el Juez de Ejecución de Penas, la que será notificada y objeto de impugnación.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO XII</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Criterios para la determinación judicial de la pena a la persona jurídica.</b></p> <p><b>Artículo 15. Principios.</b> Las penas a las personas jurídicas han de ser <i>eficaces, proporcionadas y disuasivas</i>. En todo caso, cualquier condena a la persona jurídica debe estar orientada por los principios informadores del derecho penal. De tal suerte que, para determinar la cantidad y naturaleza de las penas a imponer a la persona jurídica, la duración de éstas, como también la cuantía de la multa, el Juez debe tener presente los criterios que a continuación se establecen en el artículo siguiente.</p> <p><b>Artículo 16. Criterios.</b> El Juez deberá tener en cuenta los siguientes criterios:</p>



1. La inexistencia de medidas de prevención del delito, o de su defectuosa implementación;
2. Tamaño y naturaleza de la persona jurídica;
3. Capacidad económica de la persona jurídica;
4. La gravedad del delito.

**CAPÍTULO XIII**

**Extinción de la acción penal.**

**Artículo 17.** La acción penal contra la persona jurídica por los delitos contemplados en la presente Ley se extingue por:

1. Por prescripción.
2. Por aplicación del principio de oportunidad, allanamiento, o preacuerdo conforme a la ley procesal aplicable.
3. Por cumplimiento de un acuerdo de colaboración eficaz.

**Artículo 18. Prescripción de la acción penal.** La acción penal contra la persona jurídica por los delitos contemplados en la presente ley prescribe de acuerdo a lo previsto en el artículo 11° de la presente Ley, y las demás disposiciones compatibles previstas en la legislación penal vigente, conforme a la especial naturaleza de la persona jurídica.

**Artículo 23. Citación.** A la persona jurídica se le notifica de forma personal en el domicilio principal, o en el de cualquier sucursal, si lo tiene. Si no fuere posible, se citará mediante publicación de edictos por tres (3) días, en el diario de mayor circulación de la ciudad donde se tiene el domicilio principal la persona jurídica. En ningún caso, el representante legal, así sea abogado, podrá ejercer la defensa de la persona jurídica.

**CAPÍTULO XV**

**Aplicación**

**Artículo 24. Aplicación.** La presente Ley modifica el Código penal y procesal penal, y leyes especiales respectivas, siempre que aquéllas resulten compatibles con la especial naturaleza de las personas jurídicas.

**Artículo 25. Extraterritorialidad.** Los jueces colombianos, serán competentes para conocer de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, cuando todo o parte del delito sea cometido en territorio colombiano, o cuando las personas jurídicas tengan nacionalidad colombiana.

**Artículo 26. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



**JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA**

**Senador de la República**

**CAPÍTULO XIV**

**Aspecto procesal de la persona jurídica.**

**Artículo 19.** En lo no regulado en esta ley, serán aplicables a las personas jurídicas las disposiciones previstas en la ley 906 de 2004 o Código Procesal penal, cuando le sea aplicable.

**Artículo 20. Cooperación.** El delito empresarial es prevalentemente transnacional, lo que obliga la existencia de cooperación entre todos los organismos de Colombia, y los distintos países comprometidos con la investigación de las personas jurídicas.

**Parágrafo.** Todas las entidades anticorrupción, la academia, tendrán la obligación de difusión de los alcances de la presente ley, así como el fomento de las medidas correspondientes para el cumplimiento efectivo de la misma.

**Artículo 21. Principio de Oportunidad.** A la persona jurídica se le aplicarán las reglas del *principio de oportunidad* establecida en el Código Procesal penal, aplicables a su naturaleza.

**Artículo 22. Representación.** La persona jurídica será representada por su abogado de confianza. En caso de no tenerlo, se le designará un defensor público, siempre y cuando, la persona jurídica demuestre que no tiene recursos económicos para pagar uno de confianza o sea renuente a nombrarlo, jamás sujeto a la discrecionalidad del juez penal especializado de conocimiento. Se crearán defensores públicos idóneos para las defensas de una persona jurídica. La administración de justicia reglamentará estos defensores públicos.

**II. EXPOSICION DE MOTIVOS<sup>1</sup>**

**A. OBJETO**

El presente proyecto de ley tiene como objeto establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas en Colombia, desligada de la responsabilidad administrativa y a la vez permitirles que establezcan los protocolos necesarios para evitar que en el afán por conquistar los mercados y asegurar grandes negocios, incurran en conductas que trasliten el orden jurídico colombiano.

El proyecto busca también dotar a las autoridades y a la sociedad en general, de la herramienta jurídica necesaria para combatir el lavado de activos y la corrupción empresarial, más allá de la responsabilidad que le quepa a quien en el momento de incurrir en la conducta punible, actúe como Representante Legal de la misma.

Otro objetivo de este proyecto, es ahorrar y optimizar los recursos, humanos, técnicos, administrativos y económicos, que se han dilapidado, no solo por culpa de la corrupción empresarial, si no en los grandes esfuerzos institucionales que se hacen para combatirla.

**B. ANTECEDENTES**

Definitivamente, la prevención del delito de lavado de activos, financiación del terrorismo y el soborno transnacional constituye la mayor preocupación de los Estados desarrollados, además de una multiplicidad de delitos que la nueva transformación del crimen ha permeado en las empresas, los cuales han llegado al convencimiento de la necesidad de responsabilizar a nivel legal a las personas jurídicas. Los escándalos de corrupción tanto nacional como internacionales demuestran que los bienes jurídicos colectivos son afectados por personas jurídicas. Hoy por hoy, no queda duda de que existen empresas delinquentes.

<sup>1</sup> Esta iniciativa legislativa surge como un resultado de amplias publicaciones académicas subyacentes a la gran trayectoria investigativa y académica del doctor Hoover Wadith Muñoz Rengifo, abogado, profesor, investigador y experto en Derecho Penal Empresarial.

Esta iniciativa, responde a la tendencia internacional imparable<sup>2</sup> y compromisos asumidos por Colombia para considerar regular la responsabilidad de las personas jurídicas: La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción; La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada transnacional; El Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo; La Convención para combatir el Cohecho a Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico; las 40+9 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) para el lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo.

La introducción de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en Colombia, resulta necesaria como la medida **más** eficaz para combatir la corrupción y del mismo modo la criminalidad. Una tendencia global para **reducir** a mayor escala la corrupción, porque no existe ninguna medida mágica que acabe con la corrupción, pero si podemos reducirla a través de las herramientas de un derecho penal preventivo, propio de la responsabilidad de las empresas.

Existe claridad que el incremento de penas no es una respuesta eficaz en contra de los delitos. La compleja criminalidad empresarial no se resuelve con incremento de penas, ni respuestas sencillas a este problema complejo. La forma correcta de combatir un problema es edificar una eficaz medida para tratar de cambiar sus orígenes y sus causas.

El origen y causa de la corrupción actual, está en la desorganización y descontrol de la empresa, por lo que la manera de tratar de cambiar ese origen y causa es a través de las reglas de un derecho penal preventivo para las empresas que tiene su basamento en la autorregulación a través del *compliance*.

Una cultura corporativa ataca el origen y causa de este problema. De esta manera,

<sup>2</sup>Normativas internacionales como el estándar global anticorrupción ISO 37001 español, la *UK Bribery Act* o la *US Foreign Corrupt Practices Act 1977*, establecen su aplicación más allá de sus fronteras. Así las cosas, las empresas españolas, las británicas o americanas exigen a empresas de otros países que tengan *compliance program* para poder operar con ellas.

**el *compliance* se convierte en un factor clave para combatir la corrupción.** Una necesidad de la empresa actual. El *Compliance* penal por más acertado que sea en su diseño del sistema de gestión y control, no garantiza que no se hayan producido delitos o que no se vayan a producir porque **el *compliance* penal no es un fin en sí mismo**, es solo un mero instrumento para conseguir en la empresa la cultura ética y de respeto a la Ley penal. Por lo tanto, es necesario comprobar que es eficaz, esto es, que funciona realmente y que genera la cultura ética que se pretende.

En una palabra, la teoría penal y criminológica en la actualidad, tanto para las personas individuales como para las personas jurídicas, se justifica, si es preventiva. Una visión pragmática del derecho penal hipermoderno. En Colombia tiene vigencia el dogma *societas delinquere non potest*. Ergo, dicho dogma con la admisión de una responsabilidad penal de las personas jurídicas, llega a su fin.

La OCDE solicita a los Estados Parte que establezcan la responsabilidad de las personas jurídicas como la medida más eficaz para combatir el soborno transnacional. El mundo global puntualiza dos temas de central importancia en nuestros tiempos: la *Gobernanza* y lo empresarial. De ahí pues que la empresa y sus consecuencias ocupan un papel central. Un mundo que necesita de la colaboración privada. En esta apuesta hallamos la autorregulación. Existe ingente preocupación por el control de la criminalidad económica.

Colombia protocoliza su ingreso a la OCDE en el año 2013 y de forma subsiguiente en el año 2019 mediante la oficialización en el Congreso de la República, y desde allí asume el compromiso de sanciones a las personas jurídicas que sean **eficaces, proporcionadas y disuasivas**. Para cumplir con este cometido internacional, el mejor camino es el derecho penal.

Ser miembro de la OCDE tiene muchas ventajas: ser participe de acciones para el desarrollo de Colombia por parte del grupo de la OCDE que aglutina a muchos países desarrollados; competitividad a nivel internacional; entrada de multinacionales al país, inversión a gran escala en nuestro país, porque ya sería considerado de poco riesgo.

Muchos países han adoptado una responsabilidad penal o administrativa de las empresas. Una tendencia global que busca de todas formas el respeto por los Derechos y Garantías de este nuevo ciudadano: las personas jurídicas. No se trata de perseguir a las empresas, sino que estas se autorregulen para que sean más exitosas. Por eso, se exige para las empresas la opción de adoptar programas de cumplimiento o ***compliance program***. El término inglés "***Compliance***" o Cumplimiento, significa cumplimiento normativo para prevenir conductas delictivas de las organizaciones.

El ***Compliance*** tuvo su nacimiento en EE.UU. en los años 70 y 80, cuando, tras grandes escándalos de corrupción y financieros que afectaron a importantes compañías. Se puede citar el *Escándalo Lockheed Corporation (entre 1972 y 1974) sobre soborno a altos funcionarios extranjeros, lo que permitió dictar la Foreign Corrupt Practices Act o FCPA por sus siglas en inglés (19/12/1977)* o Ley de Prácticas corruptas en el Extranjero que incluyó disposiciones anti-soborno. Motiva esta nueva regulación de la FCPA, la revelación global de una serie de actos de corrupción en el contexto del escándalo de Watergate (1972), mismo que terminaría con el trigésimo Séptimo Presidente de los Estados Unidos Richard Milhous Nixon (1969-1974) año que dimite y asume el Vicepresidente Gerald Ford el 9 de agosto de 1974). En ese mismo año, la Comisión de Bolsa y Valores (SEC7) informó que más de 400 compañías registradas en Estados Unidos habían pagado más de 300 millones de dólares en sobornos y otros actos de corrupción a oficiales de Gobierno y otras autoridades de países extranjeros.

Es con la OCDE firmada en 1997 que se establece como ilegal el pago de soborno transnacional y recomienda a todos sus países miembros que así lo prohíban, a través de la responsabilidad de las empresas, conforme a los principios jurídicos de cada país, sea penal, civil, o administrativo. Estados Unidos es pionero en aprobar leyes para castigar el soborno transnacional. **El tratamiento del *compliance* en las empresas debe estar concebido para servir a la humanidad de forma eficaz,**

**tanto por ser parte de las medidas necesarias para frenar el cambio climático, como la organización existencial de productos que el hombre necesita para interaccionar.**

El *compliance* debe cubrir todas aquellas áreas de interrelación del hombre. Es una medida global para el servicio del hombre. Su exigencia hará mejores hombres y su interrelación con lo que nos rodea: la tecnología, el agua, los alimentos, el consumo, las construcciones, el hábitat, el mercado, la actividad financiera, farmacéutica, eventos, concursos, entre otros campos de la vida actual. El *compliance* desde nuestro punto de vista es un derecho fundamental. Un derecho hipermoderno que cumple una función en la sociedad y de ser eficaz mantiene en equilibrio otros derechos fundamentales. Comparto una visión optimista, al igual que el Magnífico profesor alemán Claus Roxin<sup>3</sup>, que con el derecho podemos desarrollar una vida más positiva y segura en el mundo.

De seguro, el caso Odebrecht, Reficar, las sanciones a los gremios del arroz, la dura sanción a seis farmacéuticas por la Superintendencia de Industria y Comercio, la sanción pecuniaria al gremio azucarero, arroz, y otros casos, marcan un baremo para **repensar** que la sanción a una empresa debe darse en el seno del Derecho penal que ofrece mejores garantías para un proceso de las empresas, y su responsabilidad. La ley 1778 de 2 febrero de 2016 que regula una responsabilidad administrativa de las personas jurídicas **no posee la robustez suficiente para combatir el soborno transnacional.**

La medida eficaz se encuentra en el derecho penal, esto es, una responsabilidad penal de las personas jurídicas. Una medida **estratégica** pendiente de implementar en nuestro país. Constituye el objetivo del presente Proyecto de Ley. **Este Proyecto pretende cumplir con una armonización con compromisos internacionales, y la tendencia pragmática del derecho penal que busca perfeccionar nuestro**

<sup>3</sup>Roxin, Claus, en entrevista con el periódico el tiempo de Bogotá, DC, 17 de marzo de 2017. [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com)

ordenamiento jurídico penal, para situarnos en el nivel de los países más desarrollados.

La regulación de una responsabilidad penal de las personas jurídicas en Colombia debe iniciar desde el Código penal, las penas imponibles a las personas jurídicas, y el fundamento de esta responsabilidad en el incumplimiento al <<debido control>>, para establecer una responsabilidad directa o autónoma de la persona jurídica. En esta línea, la primera condición de una responsabilidad penal de las personas jurídicas, es precisamente la responsabilidad, lo que traduce que en la cuestión son razones político- criminales.

Las empresas deben adoptar medidas de autorregulación y ser más responsables, en el actual mundo hipermoderno, donde las empresas ocupan un papel central en nuestras vidas. Se hace especial hincapié en los programas de cumplimiento, cuya eficacia permite la exoneración de responsabilidad de la persona jurídica que haya obtenido cualquier beneficio con el delito.

El *numerus clausus* de delitos obedece a que la comunidad internacional y nuestro contexto nacional se ha convencido que estos delitos son especialmente dañosos. Queda abierta la posibilidad de incluir otros comportamientos en la medida de la evolución de nuestra vida y nuestro ordenamiento penal. **La responsabilidad penal de las personas jurídicas es una respuesta compleja a un problema complejo, lo que permite cobrar distancia del populismo punitivo actual en el derecho penal.**

El populismo punitivo es una tendencia errada en todo el mundo, confirma el profesor Claus Roxin<sup>4</sup>. A decir verdad, el populismo en el derecho penal y en la Política, aparece cada vez que ofrecemos una respuesta sencilla para un problema complejo.

<sup>4</sup>Roxin, Claus, en entrevista con el periódico el tiempo de Bogotá, DC, 17 de marzo de 2017. [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com)

**III. PROPOSICIÓN**

En virtud de lo anterior, solicito a la Secretaría General del Senado dar inicio al trámite legislativo respectivo del presente proyecto de ley: *“Por la cual se establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas por los delitos de lavado de activos, financiación del terrorismo, soborno transnacional, y delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente y se dictan otras disposiciones”*

Cordialmente,



**JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA**

Senador de la República

SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 30 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 178/20 Senado **“POR LA CUAL SE ESTABLECE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS POR LOS DELITOS DE LAVADO DE ACTIVOS, FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO, SOBORNO TRANSNACIONAL, Y DELITOS CONTRA LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador JUAN LUIS CASTRO CORDOBA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 30 DE 2020**

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

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**ARTURO CHAR CHALJUB**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 616 - viernes 31 de julio de 2020

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PROYECTOS DE LEY**

	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 171 de 2020 Senado, por la cual se crea el sistema especial para la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas, se modifica la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y se dictan otras disposiciones. ....	1
Proyecto de ley número 177 de 2020 Senado, por la cual se deroga el Decreto Legislativo 811 del 4 de junio de 2020. ....	12
Proyecto de ley número 178 de 2020 Senado, por la cual se establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas por los delitos de lavado de activos, financiación del terrorismo, soborno transnacional, y delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente y se dictan otras disposiciones. ....	14