REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - Nº 921 | Bogotá, D. C., martes, 16 de agosto de 2022 | EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
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 113 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo.

PROYECTO DE LEY 113 2022 SENADO

"Por medio de la cual se modifican los artículos160 , 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo"

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto restablecer el trabajo diurno y nocturno que fue modificado por el artículo 25 de la ley 789 de 2002 y el artículo 1º de la ley 1846 de 2017.

ARTÍCULO 2. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 160 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO. Modifíquese el artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 25 de la Ley 789 de 2002 y 1º de la ley 1846 de 2017, el cuál quedará así:

"Artículo 160. *Trabajo diurno y nocturno.*

1. Trabajo diurno es el comprendido entre las seis horas (6:00 a.m.) y las dieciocho horas (6:00 p.m.).

2. Trabajo nocturno es el comprendido entre las dieciocho horas (6:00 p.m.) y las seis horas (6:00 a.m.)."

ARTÍCULO 3. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 179 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO. Modifíquese el artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, numeral 1, modificado por el artículo 26 de la Ley 789 de 2002, el cuál quedará así:

"Artículo 179. Trabajo dominical y festivo.

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

ARTÍCULO 4. VIGENCIA Y DEROGATORIA: La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
SENADOR

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
SENADOR

Karina Espinosa

H.R. Maria Eugenia Lopera

H.R. Nubia Marcela

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El proyecto de ley tiene como objeto restablecer el trabajo ordinario, diurno, nocturno y dominical que en principio fue modificado por los artículos 25 y 26 de la ley 789 de 2002. Dicha regulación señalaba que la jornada laboral diurna

correspondía al horario comprendido entre las 6 a.m. y 6 p.m. y la jornada laboral nocturna correspondía al horario comprendido entre las 6 p.m. y 6 a.m. El recargo dominical que se pagaba sobre un 100% fue modificado y disminuido a un 75%.

NORMA INICIAL DEL CST[1]	MODIFICACIÓN DE LA LEY 789	MODIFICACIÓN DE LA LEY 1846 DE 2017
ARTÍCULO 160. TRABAJO DIURNO Y NOCTURNO. 1. Trabajo diurno es el comprendido entre las seis horas (6 a.m.) y las dieciocho (6 p.m.). 2. Trabajo nocturno es el comprendido entre las dieciocho horas (6 p.m) y las seis (6 a.m.) .	ARTÍCULO 160. 1. Trabajo ordinario es el que se realiza entre las seis horas (6:00 a.m.) y las veintidós horas (10:00 p.m.). 2. Trabajo nocturno es el comprendido entre las veintidós horas (10:00 p.m.) y las seis horas (6:00 a.m.).	Artículo 160. Trabajo Diurno y Nocturno. 1. Trabajo diurno es el que se realiza en el periodo comprendido entre las seis horas (6:00 a. m.) y las veintiún horas (9:00 p. m.). 2. Trabajo nocturno es el que se realiza en el período comprendido entre las veintiún horas (9:00 p. m.) y las seis horas (6:00 a. m.).

Fuente: Elaboración propia.

El proyecto de ley 57 de 2002[2] determinó que con la aprobación del mismo se pretendían "Crear 160.000 empleos por año (640.000 en cuatro años) es el resultado que el país obtendría en caso de aprobar el presente proyecto de Ley. Esta cifra sería la consecuencia directa de la ampliación, sólo en el sector formal, de las medidas previstas en el proyecto. La importancia de esta cifra es demostrada en algunos estudios adelantados por el Departamento Nacional de Planeación, en los cuales se resalta el tan significativo número de colombianos desempleados que se verían beneficiados por estas propuestas."

Desde la aprobación de la ley 789 a la fecha han transcurrido más de 19 años en donde se han evidenciado que los resultados propuestos por dicha iniciativa no fueron obtenidos. La UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA[3] al realizar el estudio de los efectos de la ley 789 señaló que "detrás del mito de los 650 a 700 mil nuevos empleos estimados para los próximos cuatro años, o de los 350-260 mil en un año-año y medio, está la cruda realidad de unos pocos miles de empleos adicionales generados en los primeros dos años de vigencia de la ley. A través del seguimiento a los programas previstos se infiere una cifra cercana a 40.000 nuevos puestos de trabajo.".

Para ÁLVARO NARVÁEZ RUBIANO[4] "la Ley 789 del 2002 no tuvo los efectos positivos que se esperaban lograr con su formulación, cuyo objetivo principal era generar 486.064 nuevos puestos de trabajo. Por el contra-rio, generó efectos negativos en el corto plazo, porlo menos para el caso del empleo manufacturero,en que el coeficiente de la reforma arrojó un valorde -1,729489; es decir, en los primeros años de vigencia de la reforma, esta guardó una relación altamente negativa con la contratación de personalen el sector manufacturero. Por otra parte, en el largo plazo, el modelo arrojó que la reforma no esrelevante a la hora de explicar el comportamientode la demanda laboral. En virtud de lo anterior, puede decirse que la reforma a nivel global no alcanzó los objetivos planteados a la hora de formularla,a pesar de la coyuntura internacional favorable. Frente a ello, debe pensarse en políticas de choque que tengan en cuenta el efecto positivo de la actividad económica sobre la generación de nuevas plazas de empleo. Paralelamente, hay que tenercuidado con la variable salario, pues aunque tieneun alto impacto sobre la demanda laboral manufacturera, reducciones drásticas no correspondena aumentos de demanda laboral, sino más bien aintensificación de la mano de obra ya contratada, que inevitablemente desemboca en una precarización de las condiciones laborales de los trabajadores. Por esto, es necesario esclarecer que lasreformas laborales por sí solas no son el remedioa los problemas de desempleo e informalidad del país, y que detrás de dichos problemas hay factores estructurales que podrían explicar mejor el comportamiento de la demanda laboral manufacturera.".

ALEJANDRO GAVIRIA[5] señaló que "tanto la evidencia directa, basada en las respuestas de los representantes de las empresas entrevistadas, como la evidencia indirecta, basada en las diferencias sectoriales medidas a partir de la ECH, indican que los efectos sobre el empleo fueron marginales. La reforma laboral fue mencionada como un factor determinante en la generación de empleo por un porcentaje irrisorio de los encuestados. Y las diferencias sectoriales en la probabilidad de ocupación no son consistentes con lo que debería esperarse. Con todo, los resultados son negativos, y claramente inconsistentes con la cifra de 200.000 empleos por año citada durante la discusión parlamentaria.".

Francisco Rafael Ostau[6] en un estudio sobre la regulación laboral en Colombia señaló que "En el caso colombiano, se hicieron reformas laborales como las Leyes 50 de 1990; 60 de 1990; 100 de 1993; 584 de 2000; 712 de 2001; 789 de 2002; 1010 de 2006 y 1210 de 2008, entre otras, que cambiaron las reglas de juego del mercado laboral. La normas anteriores y los decretos reglamentarios (Decretos 1072 de 2015 y 583 de 2016) han permitido una mayor rapidez en la desvinculación laboral y la generalización de los empleos temporales. Asimismo, ocasionaron la no contratación permanente al trabajador y la supeditación de la legislación laboral a los intereses del empleador, lo que trajo desempleo, incremento del sector informal, creación de microempresas con poca posibilidad de surgir por la alta competitividad imperante y menor valor de la mano de obra".

El Congreso de la República ha considerado iniciativas legislativas relacionadas con la modificación que se hiciera sobre la jornada la ley 789. Al respecto se pueden evidenciar:

Proyecto	Título
PL 73 de 2014 Senado	"Por medio de la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo Ley 789 de 2002
PL 38 de 2014 Senado	"Por la cual se derogan algunas modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo establecidas por la Ley 789 de 2002, se restablecen las condiciones laborales relacionadas con las horas extras, el trabajo dominical y festivo y se dictan otras disposiciones.
PL 82 de 2014 Cámara	"Por medio de la cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

Fuente: Elaboración propia

De dichas iniciativas, se extrae que tienen en su motivación aspectos que corresponden al ingreso de los trabajadores antes y después de la reforma. Sobre ese punto el PL 73 DE 2014 SENADO[7] determinó que si la "aplicación del texto del artículo 160 del Código Sustantivo del

[1] Fuente: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo_pr005.html#160
[2] Publicado en la Gaceta 350 de 2002.
[3] Universidad Externado de Colombia, Mitos y realidades de la reforma Laboral Colombiana, La Ley 789 dos años después. Cuadernos de Trabajo 6. P. 19. Disponible en: https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/01/cuaderno_6.pdf
[4] Rubiano, Á. F. N. (2013). Efectos de la Ley 789 sobre la demanda laboral manufacturera colombiana 2001-2006. *Revista Finanzas y Política Económica*, 5(1), 79-94. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/3235/323528583005.pdf
[5] Gaviria, A. (2005). La Reforma Laboral de 2002: ¿funcionó o no?. Disponible en: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/946
[6] Ostau, Francisco Rafael. La libertad sindical en el mundo del trabajo en Colombia Editorial Universidad Católica de Colombia, 017.https://publicaciones.ucatolica.edu.co/catalog/product/view/id/379114/s/gpd-la-libertad-sindical-en-el-mundo-del-trabajo-en-colombia-9789588934808/category/97/
[7] Gaceta 433 del 25 de agosto de 2014.

Trabajo, antes de la ley 789 de 2002, los trabajadores de menores ingresos y los de labores más humildes se esforzaban trabajando después de la jornada ordinaria laboral, atraídos porque la jornada diaria terminaba a las 6:00 horas p.m. y después de esa hora, el trabajo extra o suplementario en jornada nocturna se remunera con un recargo del 75% y eso les permitía a los trabajadores menos favorecidos que devengaban el salario mínimo acceder a unos mayores y mejores ingresos, extendiendo su jornada laboral.".

Para LUIS GERMÁN ORTEGA-RUIZ[8] "[l]a historia ha determinado que el bien común ha sido el resultado de los diferentes pactos políticos", los cuales se concentran en la paz, la justicia, la libertad y la igualdad, que unidas, tienen el único propósito de proteger la dignidad humana, es por esta razón que el presente proyecto adquiere vigencia, puesto que los pactos políticos contenidos en la Constitución Política llevan a adoptar medidas que involucren el mejoramiento de las condiciones y derechos laborales de los trabajadores como parte débil de una relación laboral.

Conforme lo anterior, se pretende con el presente proyecto se inicie el debate para verificar la conveniencia de la presente iniciativa frente a la política que modificó las horas de la jornada nocturna, diurna y recargo nocturno.

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 291 de la ley 5 de 1992 se considera que no existe circunstancia de impedimento por parte de los congresistas al no evidenciarse un beneficio *particular, actual y directo* con relación a las disposiciones que pretenden establecer el presente proyecto de ley sobre la jornada laboral por ser una reglamentación general, abstracta e impersonal y además, cuando los interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores en atención a lo dispuesto en la ley 2003. Lo anterior, sin desconocer la posibilidad de la objeción de conciencia y asuntos que son de conocimiento del fuero interno de los congresistas.

[8] ORTEGA RUIZ, LUIS GERMÁN, et al. "Reflexiones jurídicas sobre el derecho a la felicidad y el bien común constitucional.". Disponible en: https://repository.usta.edu.co/handle/11634/28792

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
SENADOR

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
SENADOR

H.R. Maria Eugenia Lopera

Karina Espinosa.

Claudia Pérez

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 09 del mes Agosto del año 2022
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 113 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.S. Juan Diego Echavarría, Fabio Amín, Alejandro Chacón

SECRETARIO GENERAL

8

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 09 de Agosto de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.113/22 Senado "**POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 160, 161 Y 179 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO**", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaria General del Senado de la República por los Honorables Senadores JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ, ALEJANDRO CARLOS CHACÓN, KARINA ESPINOSA OLIVER, FABIO RAÚL AMÍN SALEME, CLAUDIA PÉREZ GIRALDO, LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ, MAURICIO GÓMEZ AMÍN; y la Honorable Representante MARIA EUGENIA LOPERA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** 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 – AGOSTO 09 DE 2022

De conformidad con el informe de Secretaria 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

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2022 SENADO

por la cual se crea el sistema de garantía progresiva del derecho humano a la alimentación, la política nacional de derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada y de soberanía y autonomía alimentarias, y el programa de emergencia de lucha contra el hambre y se establecen otras medidas.

Bogotá D.C., 11 de agosto de 2022

Senador
ROY LEONARDO BARRERAS
Presidente
Senado de la República

Señor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario general
Senado de la República

Asunto: Radicación Proyecto de Ley No. _____ de 2022 *"Por la cual se crea el Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre y se dictan otras medidas para avanzar en la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y la soberanía alimentaria"*

Cordial saludo:

En nuestra condición de congresistas de la República, nos permitimos radicar ante la mesa directiva del Senado de la República el proyecto de ley de la referencia, que tiene por objeto crear el programa de emergencia de lucha contra el hambre y se establecen otras medidas, de manera que se garantice el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas de la población colombiana y se avance hacia la soberanía alimentaria.

Conforme a lo anterior, pongo esta iniciativa legislativa a consideración del Senado de la República, para que se dé inicio al trámite legislativo, según las reglas contenidas en la Constitución y en la ley. Para el efecto, adjunto dos (2) copias del documento, así como una copia en medio magnético.

Cordialmente,

WILSON ARIAS CASTILLO
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

IVAN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

CESAR PACHON ACHURRY
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

GUSTAVO BOLIVAR MORENO
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

ALFREDO MONDRAGON GARZON
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

GABRIEL BECERRA YAÑEZ
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

AIDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

SANDRA YANETH JAIMES CRUZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

DORINA HERNANDEZ PALOMINO
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

JAHEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

MARÍA JOSÉ PIZARRO
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS
Senadora de la República
Movimiento Alternativo Indígena y Social
MAIS

ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

POLIVIO LEANDRO ROSALES
Senador de la República
Movimiento AICO

ESMERALDA HERNANDEZ
Senadora de la República
Pacto Histórico

MARTHA PERALTA EPEIYÚ
Senadora de la República
Pacto Histórico - Mais

Jonathan Pulido Hernandez
Senador de la República
Alianza Verde

Proyecto de ley No. _____

"Por la cual se crea el Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre y se dictan otras medidas para avanzar en la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y nutrición adecuadas y la soberanía alimentaria"

El Congreso de Colombia

Decreta:

Título I

Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto La presente ley tiene por objeto contribuir a garantizar el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas de la población colombiana, a través de la creación y puesta en marcha del programa de emergencia de lucha contra el hambre, los distritos agrarios para la soberanía y las autonomías alimentarias y el fondo para la soberanía alimentaria.

Artículo 2. Principios.

1. **Coordinación.** Las autoridades públicas en los diferentes niveles garantizarán el ejercicio de sus funciones de manera armónica con el fin de lograr la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas y avanzar hacia la soberanía y autonomías alimentarias.

2. **Participación social.** Los actores podrán participar en los diversos procesos de planificación, decisión, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones que se adelanten en el marco del programa de emergencia y de las otras disposiciones de esta ley, 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 y contemplar garantías para la difusión de información y recursos para el acceso en todos los diferentes niveles de participación en la toma de decisiones. Se entiende por estos actores a los y las titulares del derecho a la alimentación.

3. **Desarrollo sostenible.** Las acciones y estrategias deberán garantizar la sostenibilidad ambiental, económica, cultural y social, de las políticas de

derecho humano a la alimentación y soberanía alimentaria y estar orientadas a asegurar que no se comprometan los equilibrios ecosistémicos, al cuidado de la tierra y a garantizar que las acciones presentes no comprometan la capacidad de las generaciones futuras a vivir una vida digna, gozar de un ambiente sano y poder satisfacer sus necesidades. Es inherente a este principio tomar en cuenta y respetar las particularidades regionales del territorio y la agrobiodiversidad.

4. **Autonomía territorial**. Implica el reconocimiento de la capacidad de las entidades territoriales para definir sus asuntos propios, entre ellos los relacionados con el derecho a la alimentación, y que en coordinación entre los diferentes niveles de gobierno permitan avanzar en la soberanía y autonomías alimentarias y en la garantía del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas.

Artículo 3. Enfoques.

1. **Enfoque territorial**. Las acciones, instrumentos y estrategias del programa de emergencia de lucha contra el hambre se ejecutarán reconociendo las especificidades geográficas, ecológicas, sociales, económicas, étnicas, de género y culturales de los territorios. En ese sentido, se promoverá la reconstrucción de los procesos alimentarios basados en formas de producción, distribución y consumo de las economías campesinas, familiares y comunitarias, de las economías populares y de las economías propias de los grupos étnicos.

2. **Enfoque diferencial.** Las acciones y estrategias se formularán e implementarán 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 de sujeto de especial protección constitucional.

3. **Enfoque de género.** Las acciones y estrategias se ejecutarán desde un enfoque de género, que incluirá medidas afirmativas y reconocerá la igualdad de derechos entre hombres y mujeres e identidad de género no binarias especialmente de su estado civil, ciclo vital y relación familiar y comunitaria.

4. **Enfoque de derechos**. Las acciones, instrumentos y estrategias propuestos en el programa de lucha contra el hambre se fundan en el principio de equidad y en la garantía de la dignidad humana enmarcadas en las obligaciones del Estado de respetar, proteger y realizar el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas.

Artículo 4. Definiciones. Para los efectos de la presente ley se entiende por:

1. Derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas. Se entenderá como la garantía que tiene toda persona a que el Estado le asegure acceso físico o económico de manera regular, permanente y libre a una alimentación adecuada, y a los medios para obtenerla, que corresponda a sus tradiciones culturales para vivir una vida sana y activa en condiciones de dignidad.

2. Autonomías alimentarias. Las autonomías alimentarias se entenderán como la posibilidad que tienen los pueblos y las comunidades de decidir cómo, cuándo y dónde alimentarse, teniendo en cuenta su contexto cultural, garantizando la producción y abastecimiento de alimentos propios, tradicionales y limpios, que no solamente alimenten, sino que a su vez mejoren el estado nutricional de las personas, que sean accesibles económicamente y que además ayuden al crecimiento económico y social de las poblaciones que los producen, reivindicando así la imagen de los campesinos como base sustentadora de la alimentación de la sociedad en general y particularmente de sus comunidades, municipios y departamentos.

3. Soberanía alimentaria. Es el derecho de las personas, comunidades o pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales.

4. Distritos agrarios. Distrito Agrario se define como la unidad de gestión territorial agraria, ubicada en las zonas de producción agroalimentaria y forestal, a través de la cual se busca proteger las economías campesinas e incentivar la producción agroecológica y el mercado justo, promoviendo la soberanía alimentaria, el desarrollo rural sostenible y el bienestar de la población rural.

Título II

Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre

Artículo 5. Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre. El Gobierno nacional creará un Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre para atender las situaciones graves de vulneración del derecho a la alimentación. Este mecanismo de emergencia priorizará los mercados territoriales, la economía campesina, familiar y comunitaria, e impulsará procesos agroecológicos que reconozcan y protejan a las comunidades campesinas y étnicas que producen alimentos y, garantizará la participación efectiva en su formulación e implementación de estos actores.

Parágrafo 1. El Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre promocionará activamente el consumo de alimentos nutricional y culturalmente adecuados. Por ningún motivo, propiciará la publicidad, entrega y consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados, salvo los casos en que sea necesario el consumo de leches de fórmula.

Parágrafo 2. En el cumplimiento de su objeto fomentará y priorizará los circuitos cortos de comercialización de la agricultura familiar, comunitaria, campesina, étnica y de las mujeres rurales. Para tal fin, el Gobierno nacional reglamentará un régimen especial de contratación y vigilancia del ciclo de vida de los productos asegurando el cumplimiento de los estándares sanitarios.

Parágrafo 3. El Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre tendrá una naturaleza temporal y se activará solo en los casos en que se presenten situaciones graves que vulneren el derecho a la alimentación en todo o en parte del territorio nacional.

Parágrafo 4. El Programa de Emergencia de Lucha Contra el hambre incluirá un sistema de alertas que incluirá acciones institucionales y procesos de vigilancia por parte de los organismos garantes de derechos humanos, para fortalecer la coordinación y la atención en aquellos territorios donde se presenta las mayores vulneraciones del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas.

Artículo 6. Funcionamiento. El Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre será liderado por la Presidencia de la República. Su construcción, implementación y actualización se coordinará con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN o la entidad que haga sus veces.

Artículo 7. Seguimiento. El seguimiento y evaluación del Programa de Emergencia se realizará en el marco del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional o la entidad que haga sus veces.

Título VI

Distritos agrarios para la soberanía y las autonomías alimentarias

Artículo 8. Distritos Agrarios. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional o la entidad que haga sus veces, crearán los distritos agrarios con el fin de promover la gestión territorial agraria y el mercado justo, mediante el impulso a las economías campesinas, la implementación de sistemas productivos sustentables que incluyan la aplicación de técnicas y tecnologías, que permitan mejorar la producción y productividad del campo en armonía con los recursos naturales, para obtener mejores condiciones económicas, sociales y ambientales.

Artículo 9. Articulación con los instrumentos de ordenamiento territorial. En el marco de los determinantes establecidos en la ley 388 de 1997 y la ley 1454 de 2011, el Gobierno nacional por medio de la Comisión de Ordenamiento Territorial o quién haga sus veces construirá los lineamientos para que los instrumentos de ordenamiento territorial incorporen los distritos agrarios para la producción alimentaria estratégica que permita avanzar en la soberanía y autonomías alimentarias.

Título VII

Financiación

Artículo 10. Financiación. Las entidades a cargo de la ejecución de la presente ley deberán priorizar y gestionar recursos para implementar el Programa de Emergencia de Lucha contra el Hambre.

Artículo 11. Fondo Especial para la Soberanía Alimentaria. El Departamento Administrativo de Presidencia (DAPRE) creará el Fondo Especial para la Soberanía Alimentaria y para aportar recursos del Presupuesto General de la Nación.

El fondo funcionará como entidad autónoma, con personería jurídica propia en el propósito de disponer de manera oportuna, inmediata y eficiente de los recursos necesarios para la financiación de respuestas efectivas a las emergencias alimentarias y, para la compra, importación y comercialización de insumos agropecuarios que permitan la producción de alimentos cuando se presenten situaciones de encarecimiento de precios de los alimentos y de los insumos agropecuarios, y desabastecimiento de alimentos.

En los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional reglamentará las condiciones de organización, funcionamiento, y contratación del Fondo Especial para la Soberanía Alimentaria. En todo caso, la reglamentación asegurará el fomento y priorización de los circuitos cortos de comercialización de la agricultura familiar, comunitaria, campesina, étnica y de las mujeres rurales, en los términos señalados por el parágrafo 2 del artículo 5 de la presente ley.

Parágrafo 1. Para la correcta administración de los recursos del fondo, las decisiones se adoptarán en coordinación con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN o quien haga sus veces, y se deberán observar estrictamente los principios contemplados en el artículo 209 de la Constitución Política.

Parágrafo 2. Como mecanismos de rendición de cuentas el Fondo Especial para la Soberanía Alimentaria rendirá informes anuales sobre su gestión a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN o quien haga sus veces y al Congreso de la República. Adicionalmente, dispondrá de un mecanismo que permita la publicación, difusión y comunicación en tiempo real de todas sus operaciones.

Artículo 12. Fuentes de financiación del Fondo Especial para la Soberanía Alimentaria. El Fondo Especial para la Soberanía Alimentaria tendrá como fuentes de financiación:

1. Recursos del Presupuesto General de la Nación.
2. Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos.
3. Recursos de cooperación internacional.
4. Las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.
5. Los demás que determine el Gobierno nacional.

Artículo 13. Comisiones de seguimiento. Las Mesas Directivas de las Comisiones Quintas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes conformarán una comisión que contará con la participación de todos los partidos y movimientos políticos presentes en el Congreso de la República, la cual se encargará de hacer seguimiento a la gestión del Fondo Especial para la Soberanía Alimentaria.

La Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República elaborarán informes de seguimiento anuales a las actividades efectuadas por el Fondo Especial para la Soberanía Alimentaria, los cuales serán presentados al Congreso de la República durante los quince (15) primeros días de cada legislatura a las comisiones de seguimiento creadas en este artículo. Para la elaboración de estos reportes los órganos de control consultarán a todos los actores involucrados en las actividades del Fondo.

El Fondo deberá presentar un informe de gestión durante los quince (15) primeros días de cada legislatura a las comisiones de seguimiento creadas en este artículo.

Artículo 14. Derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

WILSON ARIAS CASTILLO
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

IVAN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

CESAR PACHON ACHURRY
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

GUSTAVO BOLIVAR MORENO
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

ALFREDO MONDRAGON GARZON
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

GABRIEL BECERRA YAÑEZ
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

AIDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

SANDRA YANETH JAIMES CRUZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

DORINA HERNANDEZ PALOMINO
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

JAHEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

MARÍA JOSÉ PIZARRO
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS
Senadora de la República
Movimiento Alternativo Indígena y Social
MAIS

ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

POLIVIO LEANDRO ROSALES
Senador de la República
Movimiento AICO

ESMERALDA HERNANDEZ
Senadora de la República
Pacto Histórico

MARTHA PERALTA EPEIYÚ
Senadora de la República
Pacto Histórico - Mais

Exposición de motivos

Proyecto de ley No. _____

"Por la cual se crea el Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre y se dictan otras medidas para avanzar en la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y la soberanía alimentaria"

La presente iniciativa contribuye a garantizar el Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas de la población colombiana, a través de la creación y puesta en marcha del Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre y otras medidas, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población colombiana en un contexto de grave crisis alimentaria, en armonía con las previsiones del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (en adelante, el *Acuerdo de paz*). Por ello, a continuación, señalaremos las razones jurídicas y de conveniencia que dan sustento a la presente propuesta.

I. Justificación

1. Antecedentes normativos nacionales sobre el deber de garantizar el derecho humano a la alimentación

La presente iniciativa hace parte de numerosos y diversos esfuerzos que buscan asegurar el reconocimiento al derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre, desde que fue reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En Colombia, la necesidad de asegurar un entorno propicio en el que las personas puedan desarrollar plenamente su potencial para producir o procurarse una alimentación adecuada para sí mismas, para sus familias y para sus comunidades ha adquirido notable importancia en los últimos años, de tal forma que se han presentado una pluralidad de iniciativas normativas sobre la materia.

Así, resulta oportuno recordar que en el marco de estos desarrollos, se expidió la ley 1355 de 2009 "*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*", la cual declaró la obesidad como una enfermedad crónica de Salud Pública y creó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) como la máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia. Así mismo, mediante el Documento CONPES 113 de 2008 se formuló la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), con el propósito de garantizar a los colombianos el acceso y consumo de alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad[1]. Más adelante, el decreto 2055 de 2009 creó y reglamentó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional CISAN como la autoridad rectora de la política de seguridad alimentaria y nutricional del país.

Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 estableció que la estrategia de acción denominada *"Alianza por la seguridad alimentaria y nutricional: ciudadanos con mentes sanas y cuerpos sanos"* se orientaría a incrementar la producción de alimentos mediante el uso eficiente del suelo, generar una provisión estable y suficiente de alimentos que permitan cubrir las necesidades nutricionales de la población colombiana; mejorar la capacidad de los hogares para acceder de forma física y económicamente estable a alimentos, herramientas y mecanismos para la producción o adquisición de alimentos, acceso al mercado y generación de ingresos; y, lograr una alimentación adecuada y mejorar el estado nutricional de la población, con especial énfasis en La Guajira, Chocó y zonas dispersas[2].

La ley 1990 de 2019 *"Por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones"* se propuso crear la política contra la pérdida y el desperdicio de alimentos, la cual se orienta a definir medidas integrales que eviten la pérdida cuantitativa y cualitativa de alimentos destinados al consumo humano.

Es oportuno recordar que, en los últimos años se han presentado en el Congreso de la República una pluralidad de iniciativas que pretenden fortalecer y reconocer garantías en favor del derecho a la alimentación, entre otras, se destacan las siguientes:

i) Proyecto de ley No. 048/21 Senado *"Por el cual se crea el Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, se reestructura la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y se dictan otras disposiciones"*. Esta iniciativa que presentamos junto a otros parlamentarios contó con el apoyo de varias bancadas y constituye un importante insumo para la definición de la presente propuesta.

ii) De manera simultánea, la Comisión Interseccional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentaron el proyecto de ley No. 301 de 2021 Cámara, con el cual propuso la creación del Sistema para la Garantía progresiva del derecho a la alimentación. Este proyecto de ley, actualmente, se encuentra pendiente para tercer debate en Cámara.

iii) El proyecto de ley 127/17 Senado "*Por medio de la cual se crea la política contra la pérdida de desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones*" con el fin de reducir estos fenómenos y contribuir al desarrollo sostenible con un enfoque de política social.

iv) Proyecto de Acto Legislativo 01/20 Senado *"Por medio del cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política"* con el propósito de garantizar el derecho a la alimentación adecuada y a estar protegido contra el hambre y desnutrición..

v) Proyecto de Acto Legislativo 35/21 Senado *"Por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre"* consagra que toda persona tiene derecho a un mínimo de alimentación y nutrición adecuada, y a no padecer hambre, por tanto, el Estado colombiano deberá garantizar progresivamente condiciones de seguridad y soberanía alimentaria.

1.1. Las garantías del derecho a la alimentación en el Acuerdo de paz

En el marco de los diálogos de paz y como resultado de la tensión entre las reivindicaciones por la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria, se acordó avanzar en la garantía del derecho a la alimentación, en particular se establece en el punto 1.3.4 que: *"el Gobierno Nacional pondrá en marcha un sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural"*[3].

Así mismo, el Acuerdo de Paz fijó como principios del punto No. 1 sobre Reforma Rural Integral el derecho a la alimentación, es decir que, determinó que la política de desarrollo agrario debe orientarse a asegurar que todas las personas tengan acceso a una alimentación sana y adecuada y que los alimentos se produzcan bajo sistemas alimentarios sostenibles[4]. En el mismo sentido, definió la creación de un sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, con el propósito de erradicar el hambre, y en esa medida fomentar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente, por ello, se previó que este componente incluirá un sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural, y se enfatizó en que los planes nacionales de la ruralidad dispuestos en el punto No. 1 deberían orientarse al cumplimiento de esta propuesta.

De acuerdo con este diseño, el sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada incluirá:

1) Planes departamentales y locales para la alimentación y nutrición culturalmente apropiada, en cuyo diseño e implementación se deberán contemplar mecanismos que aseguren amplia participación de las comunidades locales.
2) La creación de un consejo nacional de alimentación y nutrición integrado por autoridades nacionales, departamentales y municipales.
3) **El desarrollo de programas contra el hambre y la desnutrición con cobertura nacional, especialmente, para la población rural en condiciones de miseria.**
4) Esquemas de apoyo para fortalecer, desarrollar y afianzar la producción y el mercado interno, los cuales deberán incluir asistencia técnica- científica para promover la cualificación de la economía campesina, familiar y comunitaria.
5) Mercados locales y regionales en circuitos cortos de comercialización.
6) Campañas para promover la producción y consumo de alimentos con alto contenido nutricional.
7) La provisión de condiciones e incentivos a la producción y a la comercialización en favor de la economía campesina, familiar y comunitaria.

Frente a estos compromisos, el pilar No 7 del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI) refrendó el compromiso adquirido por el gobierno Nacional, en el sentido de garantizar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación, sana nutritiva y culturalmente apropiada, y de elaborar y adoptar el acto normativo para la creación del Consejo Nacional y los consejos departamentales y municipales de derecho a la alimentación.

En este sentido, es oportuno recordar que el artículo 4 del Acto Legislativo 01 del 7 de julio de 2016 estableció que en desarrollo del derecho a la paz y con el fin de

[1] DNP. (2008). Conpes 113. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
[2] DNP. (2014). Bases del Plan Nacional de Desarrollo Nacional 2014-2018 *"Todos por un Nuevo País"*. Bogotá D. C.
[3] Acuerdo final de paz. 2016. Página 12.
[4] Acuerdo final de paz. 2016. Página 12.

ofrecer garantías de cumplimiento del Acuerdo Final, una vez éste haya sido firmado y entrado en vigor ingresará en estricto sentido al bloque de constitucionalidad como parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las disposiciones normativas que se proponen interpretar y desarrollar el Acuerdo Final de Paz. La necesidad de atender los contenidos y el espíritu del Acuerdo firmado en La Habana como estándar de producción e interpretación normativa fue reafirmado mediante el Acto Legislativo 02 de 2017, el cual insiste que como desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera que sean conexos a derechos fundamentales se tendrán como parámetros de interpretación obligatoria, y referentes de desarrollo y validez de normas que busquen implementar el Acuerdo.

Frente a este punto la Corte Constitucional en sentencia C - 630 de 2017 señaló que éstos actos legislativos hacen parte de mecanismos orientados a dar fin al conflicto armado y a superar contribuir a la construcción de una paz estable y duradera, por ello, buscan brindar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final, en armonía con la filosofía humanista que informa la Carta Política de 1991. En este contexto, corresponde al Estado *"esforzarse por encontrar soluciones pacíficas que vean al individuo como fin último del Estado"*.

Asimismo, la Corte estableció que dado que el Acuerdo Final corresponde a una *política de Estado*, implica una obligación de cumplimiento de *buena fe* por parte de las instituciones y autoridades públicas, mediante estrategias de mediano y largo plazo, es decir que, *"mantiene su vigencia durante los próximos tres gobiernos, plazo que el constituyente derivado encontró razonable para la implementación y consolidación de lo acordado"*.[5]

Así, recuerda que esa Corporación ha insistido que el Acuerdo de Paz corresponde, en principio, a una política pública de Estado, esto es, el conjunto de principios, estructuras y roles institucionales liderados por el Gobierno, que constituyen a la vez la base de la gestión estatal de lo que se considera necesario para materializar el derecho-deber a la paz.

> *"Dicha política fue adoptada constitucionalmente como política de Estado mediante el Acto Legislativo 02 de 2017, razón por la que, en cuanto tal, resulta vinculante para todas las instituciones y autoridades públicas, puesto que representa el compromiso de los órganos de representación democrática, Presidente y Congreso de la República, en torno a lo que resulta deseable para que los miembros de la sociedad colombiana puedan convivir pacíficamente a mediano y largo plazo, en el respeto de los derechos humanos y el reconocimiento de la paz como valor de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución del 91"*[6].

Es decir que, en atención a la naturaleza de política pública estatal, los contenidos del Acuerdo de Paz devienen en una obligación de cumplimiento de buena fe por parte de las instituciones y autoridades públicas, y como estrategia de mediano y largo plazo, que mantiene su vigencia durante los próximos tres gobiernos, como se mencionó anteriormente, este plazo fue el estimado por el constituyente derivado como razonable para la implementación y consolidación de lo acordado.

Finalmente, es preciso destacar que la presente iniciativa se enmarca en el mandato del acuerdo mundial *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* que promueve la sostenibilidad ambiental como base del crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de los mecanismos estatales de protección social. En efecto, el acuerdo marca como horizonte para los Estados, el desafío de transformar el paradigma de desarrollo, implementando alternativas que permitan armonizar el cierre de las brechas de desigualdades y una gestión ambiental sostenible.

De esta forma, la presente iniciativa se enmarca en el objetivo ODS 2 relativo a la lucha contra el hambre, en favor de mecanismos que garanticen el logro de la seguridad alimentaria, la nutrición y la agricultura sostenible. Por ello, en la siguiente sección se hará alusión a algunos de los principales instrumentos internacionales en la materia.

2. Contenido del derecho humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas - DHANA

2.1. Estándares internacionales

El derecho a la alimentación adecuada está reconocido tanto en el concierto internacional como en el ordenamiento interno. En el ámbito internacional, la alimentación entendida como derecho humano ha sido reconocida de forma específica en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; en el artículo 12 del Protocolo de San Salvador; en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos humanos, y, por último, en la Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que lo define como la garantía que tiene toda persona a acceder física y económicamente a una alimentación adecuada o a los medios suficientes para obtenerla.

Esta prerrogativa fue recogida inicialmente por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en particular en el artículo 25.1. Según el cual *"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)"*. Más adelante, fue desarrollada en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el artículo 11 establece:

> *"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.*
>
> *2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:*
>
> *a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;*
>
> *b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan".*

Así mismo, el Comité DESC ha indicado que, los estados parte tienen la triple obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación y, en consecuencia, deben: i) abstenerse de adoptar medidas que tengan como resultado impedir su realización; ii) adoptar medidas para impedir que particulares priven a alguien el acceso a una alimentación; iii) promover la seguridad alimentaria entre la población del estado; y hacer efectivo esta garantía directamente cuando un individuo o un grupo sea incapaz de hacerlo por razones que escapen a su control.

En el mismo sentido, el Comité ha evaluado que a pesar del carácter progresivo de las prerrogativas enunciadas en el Pacto un estado vulnera el derecho a la alimentación cuando *"no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre"*. Así, el contenido esencial del derecho es de exigencia inmediata para todos los estados parte, en consecuencia, recae sobre el Estado, la carga de la prueba sobre una pretendida "incapacidad" para hacer frente a esta obligación.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que *"entre los derechos llamados económicos, sociales y culturales hay también algunos que se comportan o pueden comportarse como derechos subjetivos exigibles jurisdiccionalmente"*[7]. También el Comité DESC de la ONU ha establecido que el PIDESC contiene derechos que *"cabría considerar de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales del Estado"*[8].

Como se mencionó arriba, de acuerdo con estos instrumentos internacionales, la garantía a la alimentación adecuada implica un acceso permanente a alimentos nutritivos y saludables, que permitan el más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual, fundamental para garantizar otros derechos humanos como la salud y la vida, especialmente en los niños, niñas y adolescentes. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los estados deben buscar que todas las personas *"tengan acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados que los protejan contra el hambre"*. De manera que, *"cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente"*.

[5] Acuerdo de paz. Página 20.

[6] Corte Constitucional, sentencia C - 630 de 2017. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

[7] Informes de la Corte interamericana y del Comité DESC citados por Chacón Mata (2007).

[8] Observación general No. 9 (1998) del Comité DESC, *"La aplicación interna del Pacto"*, pár. 10.

La Observación General No. 12 que en su artículo 6 define el derecho a la alimentación de la siguiente manera:

> *"El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o 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. 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 (…) incluso en condiciones de desastre natural o de otra índole".*

De esta definición se desprenden cuatro componentes específicos a saber, la disponibilidad, el acceso, la adecuación, la aceptabilidad y, finalmente, la sostenibilidad. En consecuencia, que los alimentos estén disponibles hace referencia a la posibilidad de que los individuos y las comunidades deben alimentarse bien mediante la producción directa de estos o por su adquisición a través de distintos sistemas de intercambio, transformación y comercialización; tal oferta debe ser estable en el tiempo y en el espacio.

El acceso, por su parte, debe ser garantizado en términos económicos y físicos de modo tal que, quienes no puedan acceder a éstos por sus propios medios debido a limitaciones físicas, de salud, de edad, de vulnerabilidad social o por estar en zonas de aislamiento geográfico o afectadas por situaciones humanitarias o conflictos armados puedan hacerlo, cumpliendo el criterio de que tales alimentos sean suficientes y adecuados[9].

El tercer componente se refiere a la adecuación de los alimentos, esto es, deben responder a las necesidades nutricionales de los individuos y comunidades, de igual manera deben ser inofensivos y estar libres de sustancias nocivas o tóxicas; así mismo, es necesario que sean culturalmente aceptables, es decir, que hagan parte de las tradiciones alimentarias y/o culinarias de los grupos que los consumen.

[9] FIAN Colombia, *La Exigibilidad Del Derecho Humano a la Alimentación. Qué Es y Cómo Hacerla.* (Bogotá D.C., 2015).

Finalmente, *"La sostenibilidad significa que la alimentación y los recursos para producir los alimentos deben estar siempre presentes para las generaciones de ahora y del futuro, y ser conseguidos o utilizados con formas de producción que respeten el ambiente"*[10] .

Esta visión amplía el alcance del derecho, dado que no lo restringe exclusivamente a cualquier tipo de comestible, sino que incorpora dentro de la noción de derecho humano, la protección de la totalidad del proceso alimentario, esto es *"(…) fases como la producción, intercambio, transformación, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos, así como formas, procesos y tradiciones vinculadas con la alimentación y producción de los alimentos (…)"*[11]. Lo anterior complejiza la noción misma de seguridad alimentaria e incorpora a la producción agrícola local, y a las economías campesinas, familiares y comunitarias que la hacen posible, como condición necesaria de la garantía del derecho. Por ello, la pregunta sobre dónde, cómo y quién produce los alimentos resulta necesaria cuando se hace referencia a este.

Adicionalmente, es importante destacar que en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales, adoptada en diciembre de 2018, se reconoce *"Los campesinos tienen derecho a la soberanía alimentaria, que comprende el derecho a una alimentación saludable y culturalmente apropiada, producida mediante métodos ecológicamente racionales y sostenibles, y el derecho a definir sus propios sistemas de alimentación y agricultura."*

2.1.1. Sectores poblaciones sometidos a persistentes niveles de exclusión y pobreza que impiden el goce efectivo de sus derechos

El gobierno nacional en las bases del Plan Nacional de Desarrollo destaca que, aunque en los últimos años, los indicadores de desarrollo y disminución de la pobreza mostraron mejoras, las tasas de pobreza monetaria y multidimensional se ubican entre 26,9 % y 17,0% respectivamente. Estos cálculos señalan que en 2017 se estimaba que aproximadamente 9 millones de personas se encontraban en pobreza extrema, quienes en su mayoría se encontraban en las cabeceras municipales. Así mismo, se hizo notoria la brecha de los departamentos de Chocó y La Guajira frente al promedio nacional. De acuerdo con el diagnóstico del Plan, en el año 2017, Chocó

[10] Ibídem.
[11] Ibídem.

tuvo 4,4 veces más población en condición de pobreza extrema frente al promedio nacional, y La Guajira, 3,6 veces más[12].

Así mismo, el gobierno nacional en su documento revela la existencia de sectores poblacionales como, los jóvenes, las mujeres, las víctimas del conflicto armado, la población en situación de discapacidad, la población LGBTI, los grupos étnicos y los pobladores de las zonas rurales, que se encuentran sometidos a persistentes niveles de exclusión y pobreza[13].

"Esta exclusión se ve reflejada en mayores tasas de pobreza y desempleo que el promedio de la población, en empleos inestables o mal remunerados y sin las mínimas garantías laborales. También se manifiesta en una proliferación de pequeños emprendimientos con procesos de producción rudimentarios, baja calidad de sus productos y sin conexión a redes de comercialización o cadenas productivas que usualmente desaparecen entre el primer y el tercer año de constitución. Aspectos que se condensan en iniciativas con baja rentabilidad, ingresos insuficientes, bajo o nulo potencial de crecimiento y poca sostenibilidad"[14].

Población rural. De acuerdo con la más reciente Encuesta de Cultura Política (ECP) elaborada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en 2019 el 31,8% de la población mayor de edad se identificó como campesina[15]. Los datos del Plan Nacional de Desarrollo sobre las condiciones que enfrenta la población rural demuestran que su situación impide el goce efectivo de sus derechos.

Los indicadores enseñan que la incidencia de pobreza monetaria aumenta en la medida que la población se ubica en las áreas dispersas, situación que deviene en menor acceso a bienes y servicios y baja capacidad de generación de ingresos. ***El 36% de sus pobladores rurales no dispone de ingresos suficientes para acceder a la canasta básica de consumo de alimentos y otros bienes, frente a un 24,2% en zonas urbanas***. *Con respecto a la pobreza multidimensional, en más del 90% de los hogares rurales existen personas que no encuentran acceso a trabajo formal*[16]. (Resaltado propio)

[12] Departamento Nacional de Planeación (DNP). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad. 2019. p. 405.
[13] Ibídem. p. 340.
[14] Ibídem.
[15] Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Comunicado de prensa - Encuesta de Cultura Política (ECP) Identificación subjetiva de la población campesina 2019. Marzo 2020.
[16] Op Cit. 2019. p. 340

De acuerdo con la información oficial, la mayoría de los productores rurales se enfrenta a obstáculos que impiden su inserción sostenible en las cadenas de valor agropecuarias. Por un lado, se caracterizan por producir en pequeñas extensiones, y por no participar de esquemas asociativos: a escala nacional, el 70,4% de las UPA tiene menos de cinco hectáreas y ocupa solo el 2,1 % del territorio nacional; además, solo el 14,7% de las UPA pertenece a algún tipo de esquema asociativo[17].

Mujeres rurales: El informe de mujeres rurales, elaborado por CINEP en 2018, afirmó que las mujeres afrodescendientes, palenqueras y raizales constituyen el 10% de la población femenina rural y las mujeres indígenas representan el 3 %[18]. En su mayoría, dedicadas a las labores de cuidado no remuneradas y que han sido históricamente impuestas a las mujeres. Así mismo, se destaca que, en el caso de la producción de alimentos, se mantiene una fuerte tendencia a que la mujer no sea la propietaria de la tierra, pero sí la encargada de la producción agrícola.

Grupos étnicos. De acuerdo con los registros disponibles, los hogares con alguna pertenencia étnica se encuentran en condiciones más desfavorables que el resto de la población colombiana. La pobreza multidimensional en población indígena es 2.5 veces superior al total nacional y en comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras es 1.5 veces más alta. La pobreza multidimensional en población indígena alcanzaba el 45.8% y el 26.9% de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. Es decir que, durante 2016, el 23.94% de la población en condiciones de pobreza multidimensional pertenencia a un grupo étnico[19].

De otro lado, el 77% de los hogares indígenas y el 68,9% de los hogares afrodescendientes presentan inseguridad alimentaria y nutricional. El 29,6% de los menores de 5 años indígenas, y 7,2% de los menores hogares afros presentaron desnutrición crónica, frente al 10% de los menores de 5 años sin pertenencia étnica[20].

[17] Ibídem. p. 346
[18] Lancheros Fajardo, C. B., & Arias, L. (18 de diciembre de 2018). Mujeres Rurales en Colombia. Recuperado el 04 de octubre de 2019, de Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep): https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/635-informe-mujeres-rurales-en-colombia.html.
[19] Ibídem. p. 828
[20] Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN). Bogotá: MinSalud.

En este contexto, de profunda fragilidad económica y social que somete, al menos, al 30% de la población colombiana a condiciones de pobreza monetaria o multidimensional, y que presenta efectos diferenciados en sectores poblacionales, cuyo efectivo goce de derechos se encuentra condicionado por factores de exclusión histórica, las medidas anunciadas por el gobierno nacional para enfrentar la propagación de la Covid – 19, requieren un análisis constitucional riguroso. Este debe examinar con atención, la capacidad de los mecanismos propuestos para responder adecuadamente a la pandemia y ofrecer condiciones necesarias para la adecuada protección de los derechos a la vida, la alimentación y la dignidad de los sujetos de especial protección constitucional.

2.1.1.1. Estándares constitucionales sobre atención diferenciada a población sujeto de especial protección

Como se sabe, la Constitución de 1991 consagró el carácter pluralista de la República, que se concreta, entre otros factores, en el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

En este sentido, constitucionalmente se ha reconocido:

i. Un tratamiento particular a los campesinos y a las campesinas, al establecer un *Corpus Iuris*[21] que responde a su calidad de sujetos de especial protección constitucional, dadas sus condiciones de vulnerabilidad histórica, y que responde a una identidad cultural diferenciada, cuyo rasgo característico estriba en una compleja relación con la naturaleza. Esta situación exige el desarrollo de políticas públicas y la consagración de mecanismos de protección con enfoque diferencial encaminados a revertir sus condiciones de pobreza y exclusión.

En este sentido, la Corte Constitucional, al reconocer en el campo colombiano un bien jurídico que requiere protección reforzada y al verificar las condiciones de vulnerabilidad y discriminación histórica en que han vivido las comunidades rurales, ha estimado urgente la producción de mecanismos que aseguren la protección reforzada de sus derechos. En este sentido, la Corte Constitucional, ha estimado que el cuerpo de derechos de los campesinos y las campesinas debe orientarse a la garantía de disponer de una estrategia global de desarrollo rural y de herramientas que protejan e incentiven la realización del proyecto de vida de este sector.

[21] Corte Constitucional, Sentencia C – 077 de 2017. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

ii. La Constitución Política consagró una serie de derechos y principios que dan sustento al reconocimiento del carácter pluralista, pluricultural y multicultural del Estado colombiano, posteriormente la jurisprudencia constitucional a propósito de los tratados internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad, ha establecido los estándares de protección reforzada de los grupos étnicos, otorgándoles el rango de sujetos de especial protección constitucional.

En efecto la Corte, en sentencia T-387 de 2013, indicó que, *"los pueblos indígenas son sujetos de especial protección constitucional. Esta Corte ha advertido que esta protección se deriva de "la existencia de patrones históricos de discriminación aún no superados frente a los pueblos y las personas indígenas; la presencia de una cultura mayoritaria que amenaza con la desaparición de sus costumbres, su percepción sobre el desarrollo y la economía y, en términos amplios, su modo de vida buena (lo que suele denominarse cosmovisión)"*[22].

Así mismo, en sentencia T – 485 de 2015, la Magistrada Myriam Ávila Roldan, destacó que, *"la jurisprudencia también ha contemplado que la eficacia del principio de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural se expresa a partir de la adscripción de derechos específicos. Las comunidades étnicas son sujetos de especial protección constitucional, habida cuenta al menos de dos tipos de factores. En primer lugar, los pueblos indígenas, afrodescendientes y Rom han sido históricamente discriminados en diversos escenarios, que van desde la exclusión económica y social fundada en su identidad cultural diversa, como el intento de asimilación a la cultura mayoritaria y la subsecuente destrucción de la diversidad étnica y cultural. En segundo lugar, dicha discriminación histórica ha dado lugar a déficits de protección de diferentes derechos fundamentales, especialmente el derecho de participación y los derechos sociales"*.

iii. La Corte Constitucional en la paradigmática sentencia T – 025 de 2004, determinó que las mujeres víctimas de desplazamiento forzado por el conflicto armado son sujetos de especial protección constitucional, en virtud de los mandatos de la Carta Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Esta condición impone a las autoridades, deberes de atención y salvaguarda de sus derechos fundamentales

[22] Corte Constitucional, Sentencia T-387 de 2013, M.P. María Victoria calle Correa: *"De igual manera, en el auto 004 de 2008, esta Corporación advirtió que los indígenas se encuentran expuestos en el desarrollo del conflicto armado a causa de: "(1) las confrontaciones que se desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas y sus miembros, pero afectándolos en forma directa y manifiesta; (2) los procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas, y a sus miembros individuales, en el conflicto armado; y (3) los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan sus territorios tradicionales y sus culturas". Y ha establecido que "no son menos de treinta las etnias que en este momento pueden considerarse como en estado de alto riesgo de exterminio cultural o físico por causa del conflicto armado y del desplazamiento forzado"*.

y medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad a través de un trato preferente, para materializar el goce efectivo de los mismos. Así, la Sala Plena de la Corte Constitucional en fallo de 2016, reconoció que la discriminación estructural que sufren las mujeres rurales, ha exigido al estado el desarrollo de estrategias e instrumentos para suprimir esta inadmisible situación de exclusión[23].

En este contexto, resaltó la Recomendación General No. 34 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), relativa a los derechos de la mujer campesina, al tiempo que advirtió que, como consecuencia del reconocimiento del papel de la mujer rural en la agricultura, el desarrollo rural, la alimentación, la reducción de la pobreza, y la sistemática exclusión social y política, en varias conferencias de la ONU, surge la necesidad de brindar una atención específica a las mujeres rurales. En consecuencia, la Corte indicó, la necesidad de garantizar a las mujeres rurales, expresamente derecho a, i) la alimentación y la nutrición, en el marco de la soberanía alimentaria[24].

Las cifras sobre la situación de la mujer en el campo, revelan que pese a los esfuerzos desde diferentes instancias de la sociedad colombiana, aún persiste la necesidad de profundizar un enfoque diferencial que atienda adecuadamente la situación de la mujer rural, en armonía con su calamitosa situación y de la Recomendación General 34, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que reconoce los derechos de la mujer campesina, dada su relevancia en la agricultura, el desarrollo rural, la alimentación y la reducción de la pobreza, y que en consecuencia revela, la urgencia de implementar mecanismos que permitan una atención específica a las mujeres rurales.

De otro lado, los diagnósticos sobre la situación de pobreza y desigualdad de las mujeres rurales en el país evidencian que la inequidad entre géneros continúa perpetuando barreras de acceso para la plena realización de derechos de las mujeres campesinas. Pese a que las mujeres rurales e indígenas aportan significativamente a la producción de alimentos, a la seguridad alimentaria, y a las economías rurales, las limitaciones de género, particularmente en el acceso a recursos productivos, servicios y oportunidades económicas, limitan su pleno potencial, debilitan la posibilidad de concretar seguridad alimentaria y socavan la realización del desarrollo rural.

[23] *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, su Protocolo Facultativo, y la *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará)*.
[24] Corte Constitucional, Sentencia SU – 426 de 2016. M.P.: María Victoria Calle Correa.

2.2. El estado del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia

En el ámbito doméstico, el derecho a la alimentación se encuentra consagrado en los artículos 43, 44, 46, 64 y 65 de la Constitución Política.

El artículo 65 en armonía con las reglas consagradas en los artículos 64, 66,78 y 81 otorga una especial protección estatal a la producción de alimentos. Esta consagración constitucional enfatiza la necesidad de garantizar medidas diferenciales a ciertos colectivos sometidos a condiciones históricas de discriminación. En este sentido, el artículo 43 dispone que las mujeres gocen de un subsidio alimentario durante el embarazo en los casos de desempleo o desamparo; en los niños, la alimentación en condición de nutrición adecuada adquiere la calidad de fundamental (artículo 44), y en el artículo 46 se consagra la protección reforzada a la tercera edad en materia alimentaria.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho a una alimentación nutricional y culturalmente adecuada está vinculado con la garantía de los derechos a la vida, la dignidad humana, la salud y la integridad personal[25], especialmente en los casos en que consagra un deber de protección reforzado, *"debido a que "el hambre, que supone necesariamente sufrimiento y ostensible daño a la integridad personal -física y mental- de quien la padece, constituye un trato cruel e inhumano, proscrito por nuestro ordenamiento, y, por contera, implica, contra la Constitución, una pena adicional no contemplada en la ley". En este sentido, se ha explicado que las fallas en el suministro, por problemas con la cantidad, calidad y valor nutricional, propicia la causación de enfermedades, incluyendo la debilitación del sistema inmunológico y produce infecciones o indigestiones y la ausencia de los insumos alimenticios o el aprovisionamiento de alimentos que no se puedan consumir ocasiona desnutrición. Bajo ese entendido, se ha sostenido que la alimentación es un derecho de protección inmediata"*[26].

Así la jurisprudencia constitucional ha expuesto desarrollos sobre el derecho a la alimentación que profundizan su protección y garantía. En la sentencia C-348 de

[25] Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.
[26] Corte Constitucional, Sentencia T- 325 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta.

2012, la Corte explicó que no se reduce a la libre potestad de los pueblos de determinar sus procesos de producción de alimentos, sino que incluye la garantía que esos *procesos de producción permitan el respeto y la preservación de las comunidades y sus formas de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros.*

En el mismo sentido, la sentencia C - 644 de 2012 explica que, por expresa disposición constitucional, la producción de alimentos gozará de especial protección del Estado, en ese sentido, el conjunto de autoridades públicas tiene la obligación insoslayable de proteger e impulsar la producción de alimentos, entendida como *"un deber orientado a la satisfacción de las necesidades del mercado interno y no puede entenderse, en consecuencia, que la Constitución privilegie la exportación de comida. En esta dirección, la jurisprudencia constitucional, en sentencia T-506 de 1992, reiterada en la sentencia C-864 de 2006 indicó que se "vulnera el deber de seguridad alimentaria reconocido en el artículo 65 del Texto Superior, cuando se desconoce el grado de garantía que debe tener toda la población, de disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones". La población es la sociedad colombiana y, por tal circunstancia, en la producción de alimentos debe primar el mercado interno (...)"* [27].

Como se sabe, la Constitución de 1991 consagró el carácter pluralista de la República, que se concreta, entre otros factores, en el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

En este sentido, constitucionalmente se ha reconocido:

i. Un tratamiento particular a los campesinos y a las campesinas, al establecer un *Corpus Iuris*[28] que responde a su calidad de sujetos de especial protección constitucional, dadas sus condiciones de vulnerabilidad histórica, y que responde a una identidad cultural diferenciada, cuyo rasgo característico estriba en una compleja relación con la naturaleza. Esta situación exige el desarrollo de políticas públicas y la consagración de mecanismos de protección con enfoque diferencial encaminados a revertir sus condiciones de pobreza y exclusión.

En armonía con esta postura, la Corte Constitucional, al reconocer en el campo colombiano un bien jurídico que requiere protección reforzada y al verificar las condiciones de vulnerabilidad y discriminación histórica en que han vivido las comunidades rurales, ha estimado urgente la producción de mecanismos que aseguren la protección reforzada de sus derechos. En este sentido, la Corte Constitucional, ha estimado que el cuerpo de derechos de los campesinos y las campesinas debe orientarse a la garantía de disponer de una estrategia global de desarrollo rural y de herramientas que protejan e incentiven la realización del proyecto de vida de este sector.

ii. La Constitución Política consagró una serie de derechos y principios que dan sustento al reconocimiento del carácter pluralista, pluricultural y multicultural del Estado colombiano, posteriormente la jurisprudencia constitucional a propósito de los tratados internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad, ha establecido los estándares de protección reforzada de los grupos étnicos, otorgándoles el rango de sujetos de especial protección constitucional.

En efecto la Corte, en sentencia T-387 de 2013, indicó que, *"los pueblos indígenas son sujetos de especial protección constitucional. Esta Corte ha advertido que esta protección se deriva de "la existencia de patrones históricos de discriminación aún no superados frente a los pueblos y las personas indígenas; la presencia de una cultura mayoritaria que amenaza con la desaparición de sus costumbres, su percepción sobre el desarrollo y la economía y, en términos amplios, su modo de vida buena (lo que suele denominarse cosmovisión)"*[29].

Así mismo, en sentencia T – 485 de 2015, la Magistrada Myriam Ávila Roldan, destacó que, *"la jurisprudencia también ha contemplado que la eficacia del principio de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural se expresa a partir de la adscripción de derechos específicos. Las comunidades étnicas son sujetos de especial protección constitucional, habida cuenta al menos de dos tipos de factores. En primer lugar, los pueblos indígenas, afrodescendientes y Rom han sido históricamente discriminados en diversos escenarios, que van desde la exclusión económica y social fundada en su identidad cultural diversa, como el intento de asimilación a la cultura mayoritaria y la subsecuente destrucción de la diversidad étnica y cultural. En segundo lugar, dicha discriminación histórica ha dado lugar a déficits de protección de diferentes derechos fundamentales, especialmente el derecho de participación y los derechos sociales".*

iii. La Corte Constitucional en la paradigmática sentencia T – 025 de 2004, determinó que las mujeres víctimas de desplazamiento forzado por el conflicto armado son sujetos de especial protección constitucional, en virtud de los mandatos de la Carta Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Esta condición impone a las autoridades, deberes de atención y salvaguarda de sus derechos fundamentales y medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad a través de un trato preferente, para materializar el goce efectivo de los mismos. Así, la Sala Plena de la Corte Constitucional en fallo de 2016, reconoció que la discriminación estructural que sufren las mujeres rurales, ha exigido al estado el desarrollo de estrategias e instrumentos para suprimir esta inadmisible situación de exclusión[30].

En este contexto, resaltó la Recomendación General No. 34 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), relativa a los derechos de la mujer campesina, al tiempo que advirtió que, como consecuencia del reconocimiento del papel de la mujer rural en la agricultura, el desarrollo rural, la alimentación, la reducción de la pobreza, y la sistemática exclusión social y política, en varias conferencias de la ONU, surge la necesidad de brindar una atención específica a las mujeres rurales. En consecuencia, la Corte indicó, la necesidad de garantizar a las mujeres rurales, expresamente derecho a, i) la alimentación y la nutrición, en el marco de la soberanía alimentaria[31].

Las cifras sobre la situación de la mujer en el campo, revelan que pese a los esfuerzos desde diferentes instancias de la sociedad colombiana, aún persiste la necesidad de profundizar un enfoque diferencial que atienda adecuadamente la situación de la mujer rural, en armonía con su calamitosa situación y de la Recomendación General 34, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que reconoce los derechos de la mujer campesina, dada su relevancia en la agricultura, el desarrollo rural, la alimentación y la reducción de la pobreza, y que en consecuencia revela, la urgencia de implementar mecanismos que permitan una atención específica a las mujeres rurales.

De otro lado, los diagnósticos sobre la situación de pobreza y desigualdad de las mujeres rurales en el país evidencian que la inequidad entre géneros continúa perpetuando barreras de acceso para la plena realización de derechos de las mujeres campesinas. Pese a que las mujeres rurales e indígenas aportan significativamente a la producción de alimentos, a la seguridad alimentaria, y a las economías rurales, las limitaciones de género, particularmente en el acceso a recursos productivos, servicios y oportunidades económicas, limitan su pleno potencial, debilitan la posibilidad de concretar seguridad alimentaria y socavan la realización del desarrollo rural.

3. Contexto social de la propuesta normativa

El poeta español Miguel Hernández, en un sentido poema que refleja la realidad de millones de seres humanos en este sistema social escribe: *"El hambre es el primero de los conocimientos: tener hambre es la cosa primera que se aprende. Y la ferocidad de nuestros sentimientos, allá donde el estómago se origina, se enciende."*, poema que Joan Manuel Serrat convirtió en una bella canción. El hambre es resultado de la ambivalencia de un sistema social que produce millones de mercancías, que presenta los mayores avances de la ciencia en la historia de la humanidad, pero somete a millones de personas a la pobreza y el hambre.

El hambre se vuelve un discurso vacuo si no se aborda desde una mirada integral y profunda a esta situación, y termina siendo propicio para que los mercaderes de la alimentación planteen soluciones milagrosas de lucha contra el hambre. El hambre hace referencia a las situaciones donde las personas, hogares y comunidades no tienen acceso a alimentos verdaderos y adecuados, el problema del hambre no se puede restringir a cumplir unos estándares calóricos y de nutrientes, el problema del hambre debe reconocer que la alimentación es un hecho social total[32]. Esta situación de hambre se manifiesta de diferentes maneras, como la desnutrición, el hambre oculta y la malnutrición.

El hambre es una de las violaciones del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada (DHANA), en la cual el Estado tiene la obligación de realizar medidas de forma inmediata para su superación. No obstante, hay otras violaciones

---

[27] Corte Constitucional, Sentencia C - 644 de 2012. M.P.: Adriana María Guillén Arango.
[28] Corte Constitucional, Sentencia C – 077 de 2017. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

[29] Corte Constitucional, Sentencia T-387 de 2013, M.P. María Victoria calle Correa: *"De igual manera, en el auto 004 de 2008, esta Corporación advirtió que los indígenas se encuentran expuestos en el desarrollo del conflicto armado a causa de: "(1) las confrontaciones que se desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas y sus miembros, pero afectándolos en forma directa y manifiesta; (2) los procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas, y a sus miembros individuales, en el conflicto armado; y (3) los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan sus territorios tradicionales y sus culturas". Y ha establecido que "no son menos de treinta las etnias que en este momento pueden considerarse como en estado de alto riesgo de exterminio cultural o físico por causa del conflicto armado y del desplazamiento forzado".*

[30] *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, su Protocolo Facultativo, y la *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará).*
[31] Corte Constitucional, Sentencia SU – 426 de 2016. M.P.: María Victoria Calle Correa.

[32] El sociólogo francés Marcel Mauss (1979) describió la alimentación como un "hecho social total", esto es una situación de la vida donde están involucrados elementos de todas las dimensiones y todos los niveles de la realidad social: jurídicos, económicos, políticos, religiosos, lúdicos, artísticos y psicológicos.

del DHANA en Colombia que es preciso señalar para tener un diagnóstico estructural sobre esta situación. En ese sentido, este diagnóstico se organiza de acuerdo con los componentes indicados y explicados en el apartado 2.1 estándares internacionales, a saber, estos son: la disponibilidad, el acceso, la adecuación, la aceptabilidad y, finalmente, la sostenibilidad, estos dos últimos se abordan de forma transversal en los otros componentes. Además, como marco de conceptual y de análisis de este proyecto de ley es relevante incorporar la noción de los procesos alimentarios, desarrollado por FIAN Colombia, los cuales se entienden como:

> *"el resultado de un complejo encadenamiento de hechos o momentos al que denominamos "proceso alimentario". Este proceso multidimensional, lejos de ser lineal, es circular en su apariencia y espiralado en su evolución, entendiendo además que no necesariamente su eslabonamiento es rígido ya que, en determinadas circunstancias, cierto elemento puede preceder o suceder a algún otro, e incluso no estar presente.*
>
> *Los eslabones más reconocibles del proceso alimentario son la consecución, transformación, intercambio y consumo de los alimentos, así como el aprovechamiento biológico/nutrición y la regeneración de la biota y las capacidades vitales"*[33]

3.1. Disponibilidad

En lo relativo a la disponibilidad, lo primero por abordar en el diagnóstico es la disponibilidad de la tierra para uso agrícola y las relaciones sociales sobre su propiedad y uso. En términos de disponibilidad de la tierra, el Tercer Censo Nacional Agropecuario de 2014 encontró que del área rural dispersa censada equivalente a 110,4 millones de ha, el 52,4 % correspondía a bosques naturales, el 40,3% a usos agropecuarios, el 4% a uso no agropecuario, el 0,4 % a nuevos desarrollos urbanos y otros usos el 2,7 % restante. Para uso agropecuario y forestal se disponían de 42,1 millones de hectáreas, de las cuales el 80% estaba dedicado a pastos que sirven para sostener el ganado en forma extensiva, esta situación es problemática porque indica que el ganado tiene más hectáreas de lo que tienen los agricultores para cultivar y por los impactos sociales y ambientales de la ganadería extensiva.

Lo anterior se reafirma con los resultados de la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2019 que señalan que el 77% del área agrícola se dedicó a la actividad pecuaria (39.017.179 ha), tendencia que se ha mantenido en la última década. En el área cultivada de uso agrícola (9,2% del área rural dispersa) predominan los cultivos permanentes (5,3 millones ha) frente a los cultivos transitorios (1,2 millones de ha). Esto indica que la mayoría de la tierra se usa para los cultivos agroindustriales como caña de azúcar, palma aceitera, café y caucho. En los cultivos transitorios donde se destina para su producción el 16% de la tierra, prevalecen los tubérculos como papa, yuca y plátano, y frutas como banano, piña, aguacate y cítricos. Como lo señala González C, Gordillo M, Nancy, Rueda A. & Morales J. (2022)

> *"A través del análisis del uso agropecuario del suelo, también se evidencia la vulneración al DHANA, ya que, del total del uso de producción agrícola, más de la tercera parte está destinada a producción agroindustrial o de exportación, representada en palma africana, café y caña de azúcar. Lo anterior, ayuda a explicar porque Colombia debe importar una cantidad relevante de alimentos para satisfacer la demanda interna, en detrimento de la Soberanía Alimentaria y los modos de vida y economías de la población rural."*[34]

Sobre las relaciones de producción en el sector agropecuario, se encontró que en la producción de los cultivos transitorios predomina la economía campesina: "Conforme al análisis del Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales – CRECE, se estima que el 59% de los productores rurales están vinculados a la agricultura familiar y el 87% de las explotaciones agropecuarias son de agricultores familiares (Maletta, 2011). No obstante, el trabajo rural en el sector agropecuario está marcado por la precariedad, la informalidad y un restringido acceso al sistema de protección social.

[33] Morales González, Juan Carlos. Derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas y soberanía alimentaria desde los estándares internacionales de derechos humanos. En: FIAN Colombia. Un país que se hunde en el hambre. Cuarto informe sobre la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia/2021. Bogotá. Orlando Vaca Melo editores. 2021. pp: 15-20.

[34] González C, Gordillo M, Nancy, Rueda A. & Morales J. (2021) Análisis de la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia. FIAN Colombia. Un país que se hunde en el hambre. Cuarto informe sobre la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia/2021. Bogotá. Orlando Vaca Melo editores. 2021.

Otra de las violaciones del DHANA es la alta concentración de la propiedad de la tierra. Si se toma en cuenta los registros del IGAC o la información del censo más reciente (Censo Nacional Agropecuario 2014), así como los distintos estudios de autores como Balcázar, Kalmanovitz, Machado o José Antonio Ocampo, que, desde distintos enfoques teóricos, coinciden que una de las principales problemáticas agrarias en Colombia es la alta concentración de la tierra. En los datos más recientes, de acuerdo con los resultados del Censo Nacional Agropecuario, la mayoría de los habitantes del sector rural tienen una Unidad de Producción Agropecuaria (UPA) menor a cinco hectáreas que representan el 70,9% del total de Unidades y tan solo ocupan el 2,4% del área rural dispersa, mientras que el 0,4% de las UPA tiene más de 500 hectáreas y ocupan el 65,1% del área productiva. Colombia presenta una las peores distribuciones de la tierra en el mundo, con un índice de GINI cercano a 0,9. Esta característica bimodal de la propiedad es una de las principales brechas por cerrar en el campo colombiano.

A nivel de las condiciones sociales, existe una amplia brecha entre lo rural y lo urbano que se expresa en la baja escolaridad de la población rural, baja remuneración laboral y dificultades para la generación de ingresos, mayor proporción de personas en condición de pobreza y menores niveles de calidad de vida, habitabilidad deficiente, menores coberturas y calidad en los servicios públicos, una mayor parte de la población rural frente a la urbana enfrenta inseguridad alimentaria y una profunda desigualdad de género.

Otra de las situaciones problemáticas es un desarrollo territorial inequitativo y desordenado, que se refleja en que "la población se encuentra concentrada en zonas de ladera con vulnerabilidades ambientales; hay conflictos en el uso del suelo, un uso sub-óptimo de la tierra destinada a la producción agropecuaria y un alto nivel de informalidad de los títulos de propiedad; hay una serie de conflictos intersectoriales en la zona rural que no cuentan con mecanismos adecuados para resolverlos; y la brecha social y económica entre territorios y entre la ciudad y el campo es muy grande sin que se esté dando un proceso de convergencia regional"[35].

Finalmente, una de las principales violaciones al DHANA en Colombia, herencia de las políticas de seguridad democrática de los últimos gobiernos, es el asesinato de líderes sociales, principalmente en la ruralidad, a partir de la información consolidad por INDEPAZ, encontraron que "Respecto a esa violencia concentrada en lo rural, la mayor parte de los asesinatos de líderes sociales desde que fuera firmado el Acuerdo de Paz han sido perpetrados contra población campesina (387), seguido de líderes indígenas (294), líderes cívicos (125), juntas de acción comunal (81) y población afrocolombiana (77)"[36].

3.2 Acceso físico y económico

En relación con el acceso físico y económico a una alimentación adecuada, Colombia presenta una grave situación de violación del DHANA, la Encuesta Nacional de Situación Alimentaria y Nutricional (ENSIN), encontró para 2015, que el 54.2 % de los hogares presenta inseguridad alimentaria, en donde "la región Atlántica presentó la mayor prevalencia de INSAH, 10,8 p.p. más alto que la prevalencia nacional. En esta región, el departamento de Sucre presentó la prevalencia más alta (73,9 %) y el departamento de San Andrés y Providencia la menor (46,3 %). Es importante destacar que el departamento de La Guajira presentó una INSAH total de 69,3 % donde la INSAH severa alcanzó el 25,5 %." (ENSIN 2015).

Sobre el acceso a los alimentos, la pandemia provocada por la Covid -19 y las medidas de confinamiento revelaron la aguda pobreza monetaria del país. El análisis realizado por el DANE este año indica que, persisten estructuras de desigualdad que se reflejan en el goce efectivo de derechos, desigualdad que quedó en evidencia durante la pandemia y que ha deteriorado la calidad de vida de los hogares colombianos. Así, las cifras oficiales revelan que, durante el año anterior, en 23 ciudades y áreas metropolitanas del país, el 33,6% de las personas se encontraba en situación de pobreza y el 23,1% en situación de vulnerabilidad[37], en el mismo sentido, se destaca que el 20.6% de los hogares pertenecen a la clase vulnerable y el 27,4% a la clase pobre. De otro lado, el DANE reveló que, durante 2021, el 39,3% de los colombianos se encontraba en condición de pobreza monetaria (19.621.330 personas), y el 12,2% en pobreza monetaria extrema (6.110.881 personas), en las

[35] DNP (2015) El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz – Informe detallado de la

[36] González C, Gordillo M, Nancy, Rueda A. & Morales J. (2021) Análisis de la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia. FIAN Colombia. Un país que se hunde en el hambre. Cuarto informe sobre la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia/2021. Bogotá. Orlando Vaca Melo editores. 2021. Pág. 78

[37] DANE. 2022. *Análisis de las clases sociales en las 23 ciudades y áreas metropolitanas de Colombia 2019 – 2021.* Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/analisis_clases_sociales_23_ciudades.pdf.

cabeceras esta proporción fue del orden de 10,3%, y en los centros poblados y rural disperso de 18,8%[38]. Es importante señalar que existe una importante correlación entre la pobreza monetaria y monetaria extrema con el hambre.

En relación con lo anterior, la encuesta de pulso social del DANE encontró que para junio de 2022, el 23,6% de los hogares en Colombia consumen menos de tres comidas, con una situación grave en Sincelejo (55,3%), Cartagena (47%), Florencia (43,2%), Valledupar (42,3%) y Montería (40%).

Otras de las vulneraciones y situaciones problemáticas con respecto al DHANA es el desempleo, en la medida que si las personas no consiguen un ingreso por la venta de su fuerza de trabajo se ve restringido el acceso a los alimentos. Si bien se ha impuesto por medios de comunicación y el gobierno anterior precedido por Duque, la narrativa de una recuperación del empleo, aún no se ha logrado recuperar el número de ocupados antes de la pandemia, según el reporte del DANE, en junio de 2022 el 11,3% de las personas disponibles en el mercado laboral estaban desempleadas, esto corresponde a 2.8 millones de personas desocupadas en junio de 2022 frente a 2,3 millones en junio de 2019.

Finalmente, el acceso al agua potable es un aspecto central en la garantía del DHANA, según las cifras la superintendencia de servicios públicos, retomado por González C, Gordillo M, Nancy, Rueda A. & Morales J. (2022):

> "el índice de riesgo de la calidad de agua para los departamentos de la región de la Amazonía, salvo Guaviare, se encuentra clasificado como agua no apta para consumo humano. En la región Caribe la mayoría de los departamentos tienen algún riesgo y aunque es bajo se debe propender por mejorar. En la región Orinoquía, solo el departamento de Arauca no tiene riesgo. Para la región Pacífica el único departamento que ha suministrado agua apta para consumo humano durante el periodo de estudio es el Valle del Cauca, y el reporte de las autoridades sanitarias para el año 2017 establece que en departamentos como Vaupés, La Guajira y Vichada no tienen disponibilidad suficiente de agua al acceder menos de 10/horas/día a la prestación del servicio"[39] (pág. 84)

[38] DANE. 2022. *Comunicado de prensa. Pobreza monetaria. Año 2021.* Disponible: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf.

3.3 Adecuación

Una de las principales expresiones de violación del derecho a la alimentación es la consolidación de la triple carga de la malnutrición, es decir, que en el país coexisten en las comunidades y los hogares la desnutrición, la deficiencia de micronutrientes y el exceso de peso. Sobre este tema, el informe de FIAN (2021) encuentra que: "El retraso en talla en la población menor de 5 años es del 10,8% y la situación empeora para el quintil más bajo de riqueza (14,2%) y especialmente para la población indígena en donde este tipo de desnutrición afecta a casi 30 de cada 100 niños y niñas. Este tipo de retraso se evidencia cuando existen situaciones de hambre durante largos periodos de tiempo y por tanto representa sufrimiento para la población, como ya ha sido expresado en informes previos que ya evidenciaban la crisis de hambre en Colombia"[40].

Sobre la mortalidad asociada a desnutrición un documento de trabajo Gordillo & Morales (2022) señalan que de acuerdo con "el reporte del V periodo epidemiológico del Instituto Nacional de Salud, correspondiente al periodo del 24 de abril a 21 de mayo de 2022, se reportaron 6575 casos de desnutrición aguda moderada y 2135 casos de desnutrición aguda severa en niños y niñas menores de cinco años, para un total de 8710 casos que representan un incremento del 57,9% de casos con respecto al mismo periodo epidemiológico del año 2021. El 20,5% de los casos se dio en las zonas rurales del país y del total de casos, 1263 (14,5%) fueron en población indígena y 290 casos que corresponden al 3,3% fue de población migrante. A nivel departamental (ver mapa 2), Bogotá presentó el mayor número de casos (23,38%), seguido de Antioquia (8%), Cundinamarca (7.1%) y La Guajira (7%)"[41].

[39] González C, Gordillo M, Nancy, Rueda A. & Morales J. (2021) Análisis de la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia. FIAN Colombia. Un país que se hunde en el hambre. Cuarto informe sobre la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia/2021. Bogotá. Orlando Vaca Melo editores. 2021. Pág. 84

[40] Ibíd.

[41] Aya D., Gordillo M. & Morales J. C. (2022) Alimentación en contextos de emergencia en Colombia, desde un enfoque de derechos humanos. Documento de trabajo. Pág. 7. Sobre este tema es importante señalar que la idea del sistema de alertas que se propone en el artículo 4 parágrafo 5, recoge los planteamientos de González C, Gordillo M, Nancy, Rueda A. & Morales J. (2021) Análisis de la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia. FIAN Colombia. Un país que se hunde en el hambre. Cuarto informe sobre la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia/2021. Bogotá. Orlando Vaca Melo editores. 2021.

Además de estas situaciones, la Encuesta Nacional de Situación Alimentaria y Nutricional – ENSIN, información oficial disponible, encontró que la población con exceso de peso se ha incrementado desde 2005 en todos los grupos de edad, por lo cual se ha declarado el sobrepeso y la obesidad como problema de salud pública. Para 2015, la ENSIN encontró que el 56,4% de los adultos presentan exceso de peso, con mayor prevalencia en los departamentos de Amazonas (72,4 %), San Andrés y Providencia (65,6 %), Vichada (65,3 %), Guainía (64,1 %) y Meta (61,8 %).

Es importante señalar que el exceso de peso no es una problemática exclusiva de los hogares con mayor riqueza, Según la ENSIN 2015, todos los niveles de riqueza (alto, medio, bajo y más bajo) presentan exceso de peso en por lo menos uno de cada dos individuos. Además, se viene evidenciando un incremento en el exceso de peso en las zonas rurales. Estos resultados son similares a otros identificados en la literatura frente a la no exclusividad de la situación para países de bajos ingresos, ni por grupos poblaciones, ni individuos ricos y pobres.

Entre los principales factores de riesgo asociados a la desnutrición están el alto consumo de productos ultra procesados, con alto contenido de azúcares y carbohidratos refinados, estos se encuentran en productos como gaseosas, refrescos, golosinas, dulces, gomas, cereales para el desayuno, chocolates, galletas dulces. También por el alto consumo de grasas, de bebidas alcohólicas y el bajo consumo de verduras, frutas frescas.

4. Necesidad de un programa de emergencia de lucha contra el hambre que impulse el derecho humano a la alimentación y la soberanía alimentaria

Existen una serie de violaciones sistemáticas a la garantía del Derecho a la Alimentación en cada uno de sus componentes, el sistema alimentario colombiano reproduce las desigualdades, exclusión y profundiza el hambre. Es deber del Estado respetar, proteger y realizar acciones para superar las barreras de acceso físico y económico, disponibilidad y adecuación nutricional, las cuales requieren la participación incidente de la sociedad civil y una acción intersectorial articulada que logre una atención decidida y una institucionalidad articulada, fuerte y robusta. Por esta razón es imperativo crear un programa de emergencia de lucha contra el hambre, los distritos agrarios para la soberanía alimentaria y un fondo de soberanía alimentaria que permita definir acciones, instrumentos y estrategias articuladas para superar el hambre y avanzar hacia la soberanía y las autonomías alimentarias.

Por lo anterior, para avanzar en la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación, el programa de emergencia de lucha contra el hambre debe priorizar los mercados territoriales, la economía campesina, familiar y comunitaria, e impulsar procesos agroecológicos que reconozcan y protejan a las comunidades campesinas y étnicas que producen alimentos. De igual manera, desde el enfoque de derecho se garantizará la participación incidente de la sociedad civil en la formulación e implementación del programa.

5. Objeto y contenido del proyecto de ley

Como se mencionó en párrafos precedentes, la presente iniciativa contribuye a garantizar el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas de la población colombiana, a través de la a través de la creación y puesta en marcha del programa de emergencia de lucha contra el hambre, los distritos agrarios para la soberanía y las autonomías alimentarias y el fondo para la soberanía alimentaria, en el propósito de conjurar la grave crisis alimentaria que enfrenta la población colombiana y mejorar sus condiciones de vida.

Como respuesta a la aguda crisis alimentaria que enfrenta el país y en armonía con lo expresado en el programa de gobierno del señor presidente de la República, Gustavo Francisco Petro Urrego se contempla la creación del *Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre*. Este se orienta a la atención inmediata de situaciones que impliquen una grave vulneración del derecho a la alimentación, para ello, su operación priorizará los mercados territoriales, la economía campesina, familiar y comunitaria, e impulsará procesos agroecológicos que reconozcan y protejan a las comunidades campesinas y étnicas que producen alimentos.

Por último, se consagran dos instrumentos adicionales para fortalecer la soberanía y autonomías alimentarias: en primer lugar, los distritos agrarios concebidos como unidades de gestión territorial agraria que permiten a las zonas de producción agroalimentaria y forestal proteger las economías campesinas, incentivar la producción agroecológica y el mercado justo; en segundo lugar, el Fondo Especial para la Soberanía Alimentaria que con recursos del Presupuesto General de la Nación tendrá la misión de asegurar la disposición de manera oportuna, inmediata y eficiente de los recursos necesarios para la financiación de respuestas efectivas a

las emergencias alimentarias y a las estrategias diseñadas por el Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre y la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional o quien haga sus veces para superar el hambre y, para la compra, importación y comercialización de insumos agropecuarios que permitan la producción de alimentos cuando se presenten situaciones de encarecimiento de precios de los alimentos y de los insumos agropecuarios, y desabastecimiento de alimentos.

7. Potenciales conflictos de interés

El artículo 291 de la ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3 de la ley 2003 de 2019, establece que: *"el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar"*.

A su turno, el artículo 286 de la ley 5a de 1992 define el conflicto de interés como una situación en la que la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo en favor del congresista. En el mismo sentido, consigna la definición de beneficio particular, como aquella circunstancia que otorga un privilegio, genera ganancias, crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones que están de manera exclusiva en cabeza de los congresistas. Sobre el beneficio actual, ésta norma dispone que se trata de aquel que se configura al momento de la discusión del proyecto de ley o de acto legislativo.

Por otro lado, esta iniciativa tiene como propósito garantizar el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas de la población colombiana, a través de la creación y puesta en marcha del programa de emergencia de lucha contra el hambre, los distritos agrarios para la soberanía y las autonomías alimentarias y el fondo para la soberanía alimentaria, para conjurar la grave crisis alimentaria que enfrenta la población colombiana y mejorar sus condiciones de vida. Por tanto, en la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no se advierten circunstancias que pudieran dar origen a un conflicto de interés, dado que es una iniciativa legislativa de carácter general. Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 286 ibídem: *"Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones"*.

Cordialmente,

WILSON ARIAS CASTILLO
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

IVAN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

CESAR PACHON ACHURRY
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

GUSTAVO BOLIVAR MORENO
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

ALFREDO MONDRAGON GARZON
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

GABRIEL BECERRA YAÑEZ
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

AIDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

SANDRA YANETH JAIMES CRUZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

DORINA HERNANDEZ PALOMINO
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

JAHEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

MARÍA JOSÉ PIZARRO
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS
Senadora de la República
Movimiento Alternativo Indígena y Social
MAIS

ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

POLIVIO LEANDRO ROSALES
Senador de la República
Movimiento AICO

ESMERALDA HERNANDEZ
Senadora de la República
Pacto Histórico

MARTHA PERALTA EPEIYÚ
Senadora de la República
Pacto Histórico - Mais

Cordialmente,

WILSON ARIAS CASTILLO
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

IVAN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

CESAR PACHON ACHURRY
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

GUSTAVO BOLIVAR MORENO
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

ALFREDO MONDRAGON GARZON
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

GABRIEL BECERRA YAÑEZ
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

AIDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

Jonathan Pulido Hernandez
Senador de la República
Alianza Verde

SANDRA YANETH JAIMES CRUZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

DORINA HERNANDEZ PALOMINO
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

JAHEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

MARÍA JOSÉ PIZARRO
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS
Senadora de la República
Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS

ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

POLIVIO LEANDRO ROSALES
Senador de la República
Movimiento AICO

ESMERALDA HERNANDEZ
Senadora de la República
Pacto Histórico

H.R. Eduard Sarmiento Hidalgo
PACTO HISTÓRICO

MARTHA PERALTA EPEIYÚ
Senadora de la República
Pacto Histórico - Mais

GABRIEL BECERRA
PACTO HISTÓRICO - VP

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 11 del mes Agosto del año 2022
se radicó en este despacho el proyecto de Ley
N°. 115 Acto Legislativo N°. ____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por:

SECRETARIO GENERAL

HRSGC-CI 010 - 22
Bogotá D.C. 12 de agosto de 2022.

PARA: **RUTH LUENGAS PEÑA**
Jefe de Leyes
Senado de la República

DE: **SUSANA GÓMEZ CASTAÑO**
Representante a la Cámara por Antioquia

Asunto: Solicitud coautoría del Pl No. 115 de 2022 Senado *"Por la cual se crea el Sistema de Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación, la Política Nacional de Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuada y de Soberanía y Autonomías Alimentarias y el Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre y se establecen otras medidas"*

Reciban un cordial saludo.

De manera atenta, me permito solicitarle amablemente ser incluida como coautora del Proyecto de Ley No. 115 de 2022 Senado *"Por la cual se crea el Sistema de Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación, la Política Nacional de Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuada y de Soberanía y Autonomías Alimentarias y el Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre y se establecen otras medidas"* de autoría del H. Senador Wilson Arias y que fue radicado el día 11 de agosto de 2022 ante Secretaría General de Senado..

Agradezco su atención y colaboración.

De la manera más atenta;

Susana Gómez C.

SUSANA GOMEZ CASTAÑO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 11 de Agosto de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.115/22 Senado "**POR LA CUAL SE CREA EL SISTEMA DE GARANTÍA PROGRESIVA DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN, LA POLÍTICA NACIONAL DE DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN ADECUADA Y DE SOBERANÍA Y AUTONOMÍA ALIMENTARIAS, Y EL PROGRAMA DE EMERGENCIA DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE Y SE ESTABLECEN OTRAS MEDIDAS**", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaria General del Senado de la República por los Honorables Senadores WILSON ARIAS CASTILLO, IVÁN CEPEDA CASTRO, CESAR PACHÓN ACHURI, GUSTAVO BOLIVAR MORENO, AIDA AVELLA ESQUIVEL, SANDRA YANETH JAIMES CRUZ, JAEL QUIROGA CARRILLO, AÍDA MARINA QUILCUÉ, POLIVIO ROSALES CADENA, MARIA JOSÉ PIZARRO, ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ, ESMERALDA HERNANDEZ, MARTHA PERALTA EPIEYU, PEDRO HERNANDO FLOREZ, JONATHAN FERNEY PULIDO HERNÁNDEZ; y los Honorables Representantes ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN, GABRIEL BECERRA YAÑEZ, ALIRIO URIBE MUÑÓZ, DORINA HERNANDEZ PALOMINO, EDUARD SARMIENTO HIDALGO, SUSANA GÓMEZ CASTAÑO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Leyes 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 – AGOSTO 11 DE 2022

De conformidad con el informe de Secretaria 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

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2022 SENADO

por el cual se prohíbe la realización de cabalgatas en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2022 SENADO

"POR EL CUAL SE PROHÍBE LA REALIZACIÓN DE CABALGATAS EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA

ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto prohibir la realización de cabalgatas en todo el territorio nacional.

Parágrafo 1°. Se entiende por cabalgata todo evento de circulación o tránsito de equinos, organizado por persona(s) natural(es) o jurídica(s), o que de manera espontánea congregue o agrupe a cinco (5) o más binomios.

Parágrafo 2°. Se entiende por binomio el conformado por un equino montado por al menos una persona.

ARTÍCULO 2°. Adiciónese un numeral al literal f del artículo 6 de la Ley 84 de 1989, así:

> **f.)** Convertir en espectáculo público o privado, el maltrato, la tortura o la muerte de animales adiestrados o sin adiestrar**;**
>
> **f.) 2. Generar algún tipo de afectación física o emocional a animales en el marco de una cabalgata.**

ARTÍCULO 3°. Inclúyase un literal al numeral 2 del artículo 33, así como modifíquese el parágrafo de este mismo artículo de la Ley 1801 de 2016, así:

> f. Participar en cabalgatas; entregar bajo cualquier título a ejemplar equino para su participación en estas prácticas o realizar algún tipo de apoyo para su realización.

Parágrafo. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

COMPORTAMIENTOS	**MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR**
Numeral 2, literal f)	Multa General tipo 3; Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.

ARTÍCULO 4°. Agregar un numeral al artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, de la siguiente manera:

> 44. Realizar con diligencia todas las acciones que, en el marco de sus funciones, permitan evitar la realización de cabalgatas y demás actividades que ocasionen maltrato a los animales.

ARTÍCULO 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

Fabián Díaz Plata

Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2022 SENADO

"POR EL CUAL SE PROHÍBE LA REALIZACIÓN DE CABALGATAS EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

I. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa legislativa tiene como objeto principal prohibir la realización de cabalgatas en todo el territorio nacional, con el fin de buscar la protección de los equinos en estos espectáculos que pueden causar afectaciones y situaciones de maltrato animal.

II. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

La construcción de este importante proyecto de Ley es producto de la iniciativa y el trabajo riguroso realizado por parte del Movimiento Animalista del Valle en sus esfuerzos por transformar las prácticas violentas que afectan a los demás animales y construir unas relaciones sociales basadas en el respeto y el reconocimiento de todos los animales, de sus necesidades, de sus intereses, de sus vidas. Temas como este merecen un acompañamiento y un reconocimiento de manera amplia por parte del Congreso de la República, para que así se consagren como leyes para la protección de los animales y la construcción de un país más respetuoso y más consiente de las necesidades de estos importantes seres sintientes.

Para ilustrar la situación de maltrato hacia los caballos en estos desfiles, consideremos, primero, la preparación del animal: El caballo es sacado de su hábitat y transportado a la ciudad, se debe herrar, se le pone la jáquima o cabezal que sirve para controlarlo junto con el freno; el freno -que por lo general es de hierro o de acero- se introduce en la boca del caballo. Se ensilla y se sujeta fuertemente con la cincha (faja en el abdomen) para evitar que el jinete se caiga. Después de ello, iniciando la tarde, se emprende la marcha a través de calles calurosas, con multitudes de personas, entre caballistas y observadores. Se estima que, en cabalgatas de ciudades intermedias, como Tuluá, Valle del Cauca, asisten más de 2.600 caballistas.

También, algunas mulas o burros son equipados con grandes parlantes para "animar" con música, el desfile. Durante el recorrido se venden bebidas alcohólicas que ingieren los jinetes mientras cabalgan. El animal es obligado a recorrer extenuantes trayectos, que varían entre los 3 kms., como la de Neiva en junio de 2022[1]; 4 kms., como la de Sincelejo en octubre de 2021[2] o la de Ibagué en junio de 2022[3], hasta los 13 kms., como la de Medellín en 1996, que infortunadamente otorgó al país un récord mundial[4]. Estos eventos se desarrollan, normalmente, en momentos del día con altas temperaturas; y habitualmente se acompañan de música, gritos, vehículos automotores y de multitudes que los tocan y los lesionan de múltiples maneras durante la marcha. Muchos de estos caballos son alquilados por parte de agencias u otros establecimientos comerciales o por personas naturales, a personas desconocidas para que los monten, y la mayoría son caballos que provienen de fincas, por lo que no siempre los individuos equinos están acostumbrados a las ciudades, motivo que los hace más vulnerables.

En el desarrollo de estas actividades, se han presentado casos lamentables en los que los caballos resultan heridos o muertos. A manera de ejemplo, en la cabalgata realizada en junio de 2022 en el municipio de Tuluá, Valle del Cauca, se presentaron 30 equinos lesionados y, siendo las once de la noche, falleció un caballo, quien sufrió un infarto por agotamiento. Cabe resaltar que las cabalgatas en estos municipios tienen hora de inicio – 12:00 p.m. a 02:00 p.m. – pero no tienen hora de finalización, ya que muchos jinetes, habitualmente alicorados, continúan cabalgando y "celebrando", montados en el equino.

En el municipio de Icononzo, Tolima, ocurrió el caso de un caballo quien recibió choques eléctricos con un *taser* por el hombre que lo montaba, esto para hacer que "el animal avanzara". En julio de 2022, en el Guamo, Tolima, se presentó un hecho de maltrato donde un caballo en una cuesta no podía caminar y fue obligado a caminar con jinete abordo, a pesar de que el caballo no podía dar un paso más por el cansancio.

En la reciente Cabalgata San Juanera en Ibagué, Tolima, los caballos fueron convocados a las diez de la mañana y hasta las doce de la media noche se veían jinetes cabalgando; completando hasta catorce horas en movimiento y expuestos a todas las condiciones mencionadas. En este evento se vendió licor. Un caballo -por el estrés- se desbocó y arrolló a otro jinete y a una persona. La actividad, con todos sus excesos, fue desarrollada sin controles eficaces por parte de la administración municipal. En el año 2018, en Sincelejo, Sucre, un caballo se desbocó, arrolló a varias personas, se estrelló contra un poste y murió.

A pesar de lo mencionado, se debe reconocer que el interés y la sensibilidad hacia vidas no humanas han aumentado y con ello la intensión de evitar y resarcir el daño innecesario que les hemos causado. En este propósito, es importante reconocer que Colombia requiere un cambio en sus máximas y del pensamiento popular, ya que hemos construido un Estado bajo las ideas Kantianas, donde la dignidad procede de la racionalidad; y es así como, esta idea ha implicado que, los humanos instrumentalicemos -para beneficio propio- a los animales no humanos, como en el caso de las cabalgatas. Pues bajo esta idea se considera al animal no humano como no poseedor ni de dignidad, ni de valor intrínseco.

Dicha sensibilidad e interés, internacionalmente, han quedado plasmados mediante diferentes instrumentos, tales como la Declaración de Cambridge sobre la conciencia animal, que estableció, entre otros asuntos, que "Hay evidencias convergentes que indican que los animales no humanos poseen los sustratos neuroanatómicos, neuroquímicos y neurofisiológicos de los estados de consciencia, junto con la capacidad de mostrar comportamientos intencionales". Asimismo, la Declaración de Toulon indicó, entre otras cosas, que "*los animales deben considerarse universalmente como personas y no como cosas*". Por su parte, la Carta del derecho de lo viviente "*pretende integrar los diversos ordenamientos jurídicos del mundo con el fin de sentar para el futuro los principios y las claves de interpretación de derecho de lo viviente*".

De otro lado, existen diferentes instrumentos que, pese a carecer de un carácter propiamente jurídico, han sido tomados como fundamento argumentativo de diferentes instrumentos jurídicos del orden interno (leyes, sentencias, actos administrativos, etc.); por ejemplo, la denominada Declaración Universal de los Derechos del Animal. Este documento señala que "*todos los animales nacen iguales ante la vida y tienen los mismos derechos a la existencia*", que ningún animal será sometido a tratos crueles, y que el hombre no puede atribuirse derecho a explotarlos violando sus derechos.

En este mismo sentido, en el año 1982 se profirió la *Carta Mundial de la Naturaleza,* que propone una guía de acción moral con el fin de reconocer el valor intrínseco de los demás seres vivos y el derecho a ser respetados. Esta carta deja claro que *Toda forma de vida es única y merece ser respetada, cualquiera que sea su utilidad para el hombre, y con el fin de reconocer a los demás seres vivos su valor intrínseco, el hombre ha de guiarse por un código de acción moral.* Dichos principios son una guía de obligatorio cumplimento para los países parte, como Colombia, naciones que deben adaptar su ordenamiento basados en dicho compromiso. Aquí, se reconoce ya el valor esencial de toda forma de vida y la correlativa obligación de respetarlos.

Ahora bien, en el caso colombiano, el paradigma de la soberanía humana absoluta sobre los animales no humanos ha trasegado lentamente a través de la expedición de estatutos, normas y jurisprudencia Constitucional. Esta transformación del paradigma antropocentrista y la percepción del Código Civil Colombiano de los animales como bienes muebles hacia la categoría jurídica de los animales a la de seres sintientes no ha sido fácil. Modificar la norma no implica un cambio en la ética de algunos ciudadanos ni de las instituciones en general, quienes aún se empeñan en conservar tradiciones que solo perpetúan cadenas de maltrato.

Dicha transición hacia una mayor protección a los animales viene desde antes de la Constitución de 1991. En el año 1989, se expidió el Estatuto Nacional de Protección a los Animales, ley 84, mediante el cual declara que "los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente" y se vuelve sancionable el maltrato animal como contravención. Sin embargo, en esta norma no se tipificó el maltrato animal como un delito y esta

[1] https://caracol.com.co/emisora/2022/06/22/neiva/1655934952_953995.html
[2] https://www.eluniversal.com.co/regional/sucre/en-sincelejo-se-realizara-la-gran-cabalgata-del-encuentro-este-viernes-MM5619493
[3] https://caracol.com.co/emisora/2022/06/13/ibague/1655122254_228591.html
[4] https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-559377

protección era basada en la compasión y no por considerárseles como sujetos de derechos en sí mismos. Ya, en el año 1991, con la Constitución Política, nos situamos en un paradigma que ha pretendido ser biocéntrico, de corte ambientalista; es decir, se reconoce el derecho a un ambiente sano y a los animales no humanos como objeto de protección, pero en razón a su funcionalidad con el ambiente. (Artículo 79, Constitución Política de Colombia).

La Carta Política colombiana reconoce el derecho al medio ambiente sano en el que se incluye la fauna. Sin embargo, la protección de los animales no humanos quedó sujeta a los intereses de los ciudadanos; es decir, su protección es viable, pero a través del interés particular de las personas. Entonces, a pesar de ser una Constitución garantista, dejó desprotegidos a los animales, al no reconocerlos como sujetos de derechos, *ergo* no establecer un mecanismo que permita ejercer acciones para su protección directa.

Después de la promulgación de la Constitución de 1991, se ha venido expidiendo normatividad relacionada con la protección y la convivencia con los animales no humanos: en el 2013 se profirió la Ley 1638 de 2013 mediante la cual se prohibió el uso de fauna silvestre, nativa y exótica, en espectáculos circenses fijos e itinerantes. En el año 2015 surgió la Ley 1753 de 2015, en la que se propuso la formulación de una política pública para la defensa de los derechos animales y/o protección animal (Articulo 248). Que posteriormente seria continuada en su intención en la ley 1955 de 2019 (Articulo 324)

Más adelante, en el año 2016, se presentó un importante hito que consolida la sentencia C-666 de 2010 de la Corte Constitucional: el reconocimiento de los animales como seres sintientes. Esta transformación se concretó mediante la Ley 1774 de 2016, ley que inicia su articulado con el objeto de reconocer que *los animales como seres sintientes no son cosas*, y que *recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial*.

Es así como se da esa modificación al artículo 655 del Código Civil Colombiano, que les concebía como bienes muebles o cosas y se incluyó en el Código Penal la tipificación de maltrato animal, lo que implica sanciones hasta privativas de la libertad. Nuestro país ha avanzado en materia de protección animal, lentamente, pero es notorio que hemos estado ante una sistemática promulgación de leyes tendientes a la protección de los animales y que han llevado a considerar como delitos las prácticas violentas e innecesarias en contra de la vida y la dignidad de los animales. Sin duda, es un gran avance el reconocimiento como seres sintientes, y no solo desde una percepción de piedad y compasión sino ya como seres concebidos como fines en sí mismos.

Por su parte, gracias a iniciativas de activistas se ha se logrado que, la Corte Constitucional se pronuncie en materia de constitucionalidad sobre temas relacionados con la protección de los animales en Colombia. Es, sin duda, la Sentencia C-666 de 2010 la primera en la que la Corte introdujo consideraciones ambientales y de tratamiento ético a los animales. Este Tribunal, indicó que *la superioridad racional –moral- del hombre no puede significar la ausencia de límites para causar sufrimiento, dolor o angustia a seres sintientes no humanos.* Además -por tratarse de seres sintientes- los humanos estamos en el deber de brindarles un trato digno, esto, además, en armonía a la Constitución Política que pregona la protección del medio ambiente y la fauna.

Asimismo, dentro de esta providencia, se precisó que las manifestaciones culturales *no son una expresión directa de la Constitución*, sino que obedecen a interacción social entre personas. Y, no pueden considerarse que emanan de postulados constitucionales y por tanto *tengan blindaje alguno que las haga inmunes a la regulación por parte del ordenamiento jurídico cuando quiera que se estime necesario limitarlas o, incluso suprimirlas,* si estas manifestaciones son contrarias a los valores y principios que nos rigen como sociedad. Uno de estos principios es el de solidaridad; Colombia como un Estado Social de Derecho lo incluye en articulado Constitucional y que va ligado al de Bienestar Animal. (Artículo 1, Constitución Política de Colombia). Este principio establece la corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad civil y sus miembros, de asistir y proteger a los animales, con acciones diligentes ante situaciones que pongan en riesgo su vida, su salud o su integridad física.

Esta misma Corte ha desarrollado importantes desarrollos jurídicos en el proceso de reconocimiento de protección a los demás animales, en sentencias como las que se enuncian a continuación: C-283 de 2014, C-467 de 2016, T-095 de 2016, C-045 de 2019. En estas providencias, se ha identificado diferentes ámbitos en los que los animales han sido históricamente explotados, y que el momento ético y jurídico de nuestra sociedad ha permitido considerar la necesidad de un avance, hacia unas relaciones interespecie más justas, por lo menos, en algunos ámbitos.

En la reciente Sentencia C-148 de 2022, el máximo tribunal de lo constitucional en Colombia decidió amparar a los peces y demás individuos de la fauna hidrobiológica, al considerar la mera probabilidad de ocasionar daños a estos animales por la realización de una actividad motivada por mera diversión. En esta Sentencia, la Corte emplea los principios de *precaución* -propio del derecho ambiental y de *protección animal*, para declarar inexequible una práctica que lesiona a los individuos de la fauna hidrobiológica y, por tanto, hoy no se ajustan al ordenamiento jurídico colombiano. En palabras de la Corte:

> En consecuencia, frente a la pesca deportiva existe una probabilidad alta de que se generan impactos negativos en el medio ambiente y los recursos hidrobiológicos se vean afectados por la realización de esta actividad, al tiempo que se evidencian conductas que afectan el bienestar de la fauna acuática.

El concepto de *bienestar animal,* aunque ha surgido de un fin utilitarista de obtener mayor beneficio de los animales pero sin generarles sufrimientos "innecesarios", ha sido pilar fundamental para construir una relación relativamente menos violenta con los demás animales. Del mismo alto tribunal, emana la Sentencia C-283 de 2014, que reafirma lo sustentado en la C-666 de 2010 y señaló que *la regla general del comportamiento humano frente a la naturaleza (incluida la fauna y la flora), es el de cuidado y protección, y en esa medida, la ley no puede aprobar conductas que representen actos de crueldad para con los animales.*

Así, y considerando los principios de bienestar y protección animal, y en la búsqueda de una justicia social global que incluya todas las formas de vida, se erige la necesidad de prohibir las cabalgatas en Colombia. Las cabalgas en Colombia no son escenarios que contribuyan y vayan acordes a los principios de un Estado social de derecho. No aportan y no ayudan al florecimiento de una sociedad en paz. Una sociedad que maltrata a sus animales es una sociedad violenta, ya que el maltrato animal es, cuando menos, la antesala a la violencia social.

En estos desfiles de jinetes se somete y maltrata a animales no humanos de forma sistemática. Son eventos en los cuales prima la explotación económica de los caballos, quienes son alquilados para su aprovechamiento, son víctimas de un sobre esfuerzo físico, de estrés por el ruido y las aglomeraciones, de deshidratación y otros malos tratos. *Los caballos son una especie muy sensible al estrés, una respuesta aguda de estrés induce un aumento en las concentraciones de cortisol plasmático. A corto plazo, moviliza energía, pero la producción de cortisol mantenida crónicamente contribuye al agotamiento de los músculos, a la hipertensión y a la alteración del sistema inmune y fertilidad*. (Martos, N., & Ayala, I. (2003). EL ESTRÉS EN LOS ÉQUIDOS)

- **La última cabalgata, casos en las ciudades -**

Adicionalmente, en ciudades como Cali, Medellín, Pereira, Armenia, Buga, Jamundí y Bucaramanga se prohibieron estas actividades, por presentarse hechos de desorden público, accidentes por consumo de licor, así como maltrato animal: En Cali, en diciembre de 2013, Paola Salazar, una mujer de 34 años sufrió un aparatoso accidente tras caer de un caballo, y falleció.

En diciembre de 2018 una mujer, identificada como Mariceth García, en altas horas de la noche, falleció tras caer de un caballo en la cabalgata de Jamundí, Valle del Cauca.

En el año 2017, El empresario Carlos Ramírez, de 49 años, sufrió un trauma craneoencefálico durante la cabalgata que dio apertura a la feria de Buga, y falleció.

En el año 2021 en la ciudad de Palmira, Valle del Cauca, falleció un jinete, se presentaron 4 personas heridas y cuatro caballos heridos por los excesos propios de la actividad.

En Medellín, el Concejo Municipal reguló las cabalgatas mediante el Acuerdo 104 de 2013, pero debido a las condiciones impuestas y ante la imposibilidad de cumplimiento por parte de los organizadores, no se realizó y desde entonces no se hacen cabalgatas en la capital Antioqueña.

Inevitablemente, la tendencia - y lo ético- es hacia la prohibición de las cabalgas en Colombia**.** Las cabalgatas, además de ser escenarios de maltrato animal, son lugares donde, por lo general, se presentan riñas por el alto nivel de alcohol que se consume, donde a raíz de los accidentes se han ocasionado muertes de caballos y humanos. Como se mencionó, varias ciudades han prohibido la realización de estos eventos. Por aquellas razones, y en aras de lograr una justicia y un trato digno en la vida de los animales no humanos; la prohibición de las cabalgatas en Colombia se hace imperiosa para hacer valor nuestros postulados constitucionales y ser un Estado más justo con todas las formas de vida.

Como se ha mencionado, la realización de las cabalgatas está estrechamente relacionada con la convivencia, no sólo porque de manera habitual se generan desmanes -derivados de los múltiples excesos que se viven en estos escenarios- sino por el efecto que tiene la realización, en espacio público, de actividades que están -a todas luces- cargadas de maltrato animal. Por ello, la prohibición de estas actividades debe estar reforzada por una serie de sanciones que puedan hacerla efectiva:

En primer lugar, es importante tener en cuenta que el Estatuto Nacional de Protección a los Animales, establecido mediante la Ley 84 de 1989, consagró las conductas de maltrato animal, describiendo en su artículo 6° unos literales (que van desde la A hasta la Z y constituyen un *abecedario de las violencias*) con algunos verbos rectores de aquellas acciones que se presumirían como una conducta de crueldad animal. En este artículo, se presentan algunas conductas que ya para la época eran inadmisibles frente a la relación con otros animales y, por tanto, hoy debe ser actualizado este listado, incluyendo en él cualquier tipo de afectación que pueda generarse a un animal en el marco de una cabalgata.

De otro lado, el Código Nacional de seguridad y convivencia ciudadana, expedido mediante la Ley 1801 de 2016, establece, en su artículo 33, los *comportamientos que afectan la tranquilidad y las relaciones respetuosas de las personas*. En el numeral segundo de este artículo, se describen conductas que tendrían estas afectaciones en el marco del espacio público, de lugares abiertos al público, o que siendo privados trasciendan a lo público. En este sentido, tal como se ha mencionado, es reprochable socialmente la realización de estas actividades, por cuanto resulta necesario incorporar un literal que esté orientado a sancionar tres conductas que podrían estar directamente relacionadas con la realización de cabalgatas: la *participación* en esta actividad, la acción de *prestar*, bajo cualquier título jurídico, a un animal para la participación en estas actividades, o el *brindar* cualquier *apoyo* a las cabalgatas.

Finalmente, considerando las prácticas habituales en diferentes territorios del país, que podrían definirse como una insensibilidad generalizada frente al sufrimiento de los demás animales, y el papel que ha tenido en ello la institucionalidad (desde la connivencia, en unas ocasiones, o desde la negligencia, en otras), resulta indispensable establecer, como un deber de los funcionarios públicos, cuyo listado se contempla en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, uno que esté orientado a realizar todas las acciones para impedir la realización de cabalgatas y demás actividades que ocasionen maltrato animal; de manera que, de su incumplimiento, puedan derivarse las investigaciones disciplinarias a que haya lugar.

III. IMPACTO FISCAL

Frente al artículo 7º Análisis del impacto fiscal de las normas de la Ley 819 de 2003 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007:

"36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."

IV. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que pude coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

Atentamente,

Fabian Díaz Plata
Senador de la República

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 10 de Agosto de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.116/22 Senado "**POR EL CUAL SE PROHÍBE LA REALIZACIÓN DE CABALGATAS EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaria General del Senado de la República por el Honorable Senador FABIAN DÍAZ PLATA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Leyes competencia de la Comisión **QUINTA** 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 – AGOSTO 10 DE 2022

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **QUINTA** 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

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2022 SENADO

por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas.

Proyecto de Ley No. _____ de 2022 Senado

"Por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. *OBJETO:* La presente ley tiene como objeto establecer el ingreso base de cotización para el pago de aportes de los independientes en el Sistema de Seguridad Social Integral.

ARTÍCULO 2°. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES: Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad o los efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado - IVA.

Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

Los trabajadores independientes con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable.

Parágrafo 1. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.

No obstante, lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

Parágrafo 2. La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el parágrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago.

ARTÍCULO 3°. Los operadores de información o a quienes estos contraten como terceros para operar la liquidación de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, tendrán como condición habilitante de funcionamiento y de suscripción de convenios con las Administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral, administradoras de aportes parafiscales y entidades financieras encargadas del recaudo de los aportes, la obligación de otorgar a los aportantes asesorías,

advertencias y avisos acerca de la importancia de realizar el pago de aportes en la fecha establecida o efectuar reporte de novedad de retiro cuando el contrato de prestación de servicios, la afiliación como independiente por cuenta propia e independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales estén cercanos a expirar o concurra la situación de no continuar efectuando aportes sin haber reportado novedad de retiro.

En todo caso, el trabajador deberá informar al operador de información o a quienes estos contraten, sobre el plazo de ejecución previsto en el contrato. Vencido dicho plazo, será obligatorio que el operador deshabilite al aportante del sistema a efectos de evitar cobros adicionales una vez haya finalizado el mismo. En todo caso, para que opere esta deshabilitación se requerirá que el aportante ratifique dentro de los 30 días previos a la fecha de terminación la información inicialmente reportada.

Para el cumplimiento de las disposiciones aquí estipuladas, el operador de información o el tercero contratado tendrá la obligación de explicar de manera didáctica, sencilla y entendible la generación de intereses de mora y demás cobros adicionales con cargo al aportante cuando no se paguen los aportes de manera oportuna o no se efectúe la novedad de retiro, así como proceder a realizar las operaciones necesarias de guianza y colaboración establecidas en el Decreto 780 de 2016, o aquel que lo modifique o sustituya, para que el aportante evite cometer errores en la liquidación y omisiones en el reporte de novedades de retiro.

Parágrafo 1. Para efectuar la liquidación asistida, asesorías, advertencias y avisos de que trata el presente artículo, los operadores de información deberán utilizar correos electrónicos, mensajería de texto, canales de contacto con los aportantes y la totalidad de la capacidad de los sistemas o mecanismos tecnológicos suscritos en los convenios de operación para garantizar el flujo oportuno de información de liquidación de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral.

Parágrafo 2. El Ministerio de Salud y Protección Social, en conjunto con el Ministerio de Trabajo y la Unidad Administrativa Especial Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección, reglamentarán lo dispuesto en el presente artículo.

ARTÍCULO 4º. Los Operadores de Información y las entidades financieras que recauden aportes parafiscales por medio de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes deberán suscribir los convenios para la prestación de sus servicios con todas las Administradoras del Sistema General de Seguridad Social Integral que así lo soliciten. Las Administradoras del Sistema General de Seguridad Social Integral que lo consideren pertinente podrán solicitar que la dispersión de recursos, por parte de las entidades financieras que recauden los aportes, se realice de manera conjunta y en la periodicidad requerida por estas.

ARTÍCULO 5º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República

Proyecto de Ley No. _____ de 2022 Senado

"Por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

I. Objeto:

El presente proyecto de ley pretende establecer el ingreso base de cotización (IBC) para el pago de aportes de los independientes al Sistema de Seguridad Social Integral.

II. Observación Preliminar[1].

La presente iniciativa, ya se había puesto a consideración del Congreso de la República por parte de Enrique Cabrales Baquero, en su calidad de Representante a la Cámara por Bogotá D.C., y fue rotulado en su momento, como Proyecto de Ley No. 160 de 2020 Cámara, 211 de 2021 Senado.

Durante el citado trámite, el asunto se había concertado de forma favorable con las carteras de trabajo y hacienda. Sin embargo, la iniciativa quedó archivada por términos en su tercer debate, en tanto, no se le dio el trámite correspondiente en los términos de la Constitución y la Ley 5ta. en el Senado de la República.

Por lo anterior, se procede a radicar nuevamente la presente iniciativa legislativa, en tanto, la temática a regular reviste importancia nacional y otorga la seguridad jurídica necesaria tanto a la población a la cual va dirigida como al sistema mismo de seguridad social integral.

III. Del Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión:

El Estado Colombiano, definido desde la Constitución de 1991 como un Estado Social de Derecho, cuenta con la obligación de garantizar la eficacia de los principios y derechos consagrados en la Carta Política, no solo desde una perspectiva negativa, esto es, procurando que no se vulneren los derechos de los individuos, sino que, en adición de ello, se encuentra obligado a tomar todas las medidas pertinentes que permitan su efectiva materialización y ejercicio.

En este orden de ideas, la seguridad social, concebida como un instituto jurídico de naturaleza dual que tiene la condición tanto de derecho fundamental, como de servicio público esencial bajo la dirección, coordinación y control del Estado, surge como un instrumento a través del cual se garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que afecte su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo.

La Corte Constitucional, en Sentencia **T-628 de 2007**, estableció que la finalidad de la seguridad social guarda *"[…] necesaria correspondencia con los fines esenciales del Estado social de derecho como el servir a la comunidad; promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales; promover las condiciones para una igualdad real y efectiva; adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados; proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; y reconocer sin discriminación alguna de la primacía de los derechos inalienables de la persona como sujeto, razón de ser y fin último del poder político, donde el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación."*

Adicionalmente, es necesario destacar que el concepto de seguridad social hace referencia a la totalidad de las medidas que propenden por el bienestar general de la población en lo relacionado con la protección y cobertura de unas necesidades que han sido socialmente reconocidas. Esta Corporación ha señalado que el carácter fundamental de este derecho encuentra sustento con el principio de dignidad humana y en la satisfacción real de los derechos humanos, pues, a través de éste, resulta posible que las personas afronten dignamente las circunstancias difíciles que les obstaculizan o impiden el normal desarrollo de sus actividades laborales y la consecuente recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos subjetivos.

[1] De entrada manifestar, que el suscrito radicó por primera vez el presente proyecto de ley el día 21 de agosto del año 2019, y el cual fuera rotulado con el número 195 de 2019 Cámara. Sin embargo, procedí a retirarlo el día 01 de junio de 2020, por cuanto no se le dio trámite alguno. Lo anterior, no es óbice para insistir en su trámite legislativo, atendiendo sendas ordenes jurisdiccionales de la Corte Constitucional.

En la misma línea, la citada corporación en Sentencia **T-200 de 2010**, destacó que la importancia de este derecho radica en que: *"[…] su máxima realización posible es una condición ineludible de la posibilidad real de goce del resto de libertades inscritas en el texto constitucional" y, por tanto, se constituye en un elemento esencial para la materialización del modelo de Estado que hemos acogido y que nos define como una sociedad fundada en los principios de dignidad humana, solidaridad, trabajo y prevalencia del interés general."*

Respecto al modelo de Estado Social de Derecho construido por el constituyente de 1991 y la garantía del bienestar general y la dignidad humana como faros que irradian todo nuestro ordenamiento constitucional, la Sentencia **T-622 de 2016**, señaló que:

> *"[…] el bienestar -en su acepción más sencilla- representa todas las cosas buenas que le pueden suceder a una persona en su vida y que hacen que su vida sea digna: esto significa que* ***el concepto de bienestar general debe comprender, a su vez, el bienestar material, entendido como calidad de vida -en términos de buena alimentación, educación y seguridad-, e ingreso digno, basado en la garantía de un trabajo estable****; mientras que el bienestar físico, sicológico y espiritual está representado por el acceso a la salud, a la cultura, al disfrute del medio ambiente y la legítima aspiración a la felicidad; y en todo caso, a la capacidad -y también a la posibilidad- de participar en la sociedad civil a través de las instituciones democráticas y el imperio de la ley".* (Subraya y negrilla fuera de texto).

En suma, resulta claro que la garantía del derecho a la seguridad social, entendida como el mecanismo a partir del cual es posible asegurar la efectividad de los demás derechos de un individuo, en los eventos en los que éste se ha visto afectado por ciertas contingencias -en especial su bienestar y dignidad-, se constituye en uno de los institutos jurídicos fundantes de la fórmula del Estado Social de Derecho, que el Estado debe asegurar a sus asociados.

La Sentencia C-219 de 2019 - Inexequibilidad del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015[2]:

El artículo 2° del presente proyecto de ley que se propone ante la Honorable Cámara de Representantes, fue establecido inicialmente en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015; sin embargo, el mismo fue objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional en sentencia C-219 de 2019, y consideró que dicha disposición, consignada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "*Todos por un Nuevo País*" (Ley 1753 de 2015), vulneró la Constitución Política por infracción al principio de unidad de materia, con fundamento en las siguientes consideraciones:

La Corporación reiteró la línea jurisprudencial sentada en las Sentencias C-008 y C-092 de 2018 sobre la verificación del cumplimiento del principio de unidad de materia, no solo como vicio formal, sino visto desde la perspectiva de un examen material, esto es, que su análisis se adelantó a partir del escrutinio del contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte, es decir, la Ley 1753 de 2015.

Adicionalmente, la Corte recordó la naturaleza jurídica de las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo y sus contenidos, y se especificó que este tipo de leyes son multi-temáticas o heterogéneas porque están compuestas de una parte general, en donde se formulan los propósitos, objetivos y metas de la política económica, social y ambiental, en un periodo de cuatro años, y un plan de inversiones públicas en donde se determinan los recursos financieros y las normas jurídicas instrumentales para poder llevar a cabo los objetivos generales del PND. Así mismo, se puso de manifiesto que para verificar el respeto del principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, en las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo se tiene que efectuar un **control de constitucionalidad más estricto**, a fin de comprobar si las normas contenidas en este cumplen con los presupuestos de **conexidad directa e inmediata** entre los objetivos generales y las normas instrumentales o de ejecución.

En esa misma línea argumentativa, y mediante sentencia C-068 de 2020, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad del artículo 244 del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, referente al ingreso base de cotización de los trabajadores independientes. Esta declaratoria se fundamentó en el desconocimiento del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política, según el cual, toda disposición que no guarde relación con la temática a regular en el instrumento legal que la contempla, resulta inadmisible.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, se realizó el juicio de conexidad directa e inmediata y se comprobó que no se cumplieron con los criterios fijados en la jurisprudencia del juicio estricto de constitucionalidad de las normas que se incorporan al Plan Nacional de Desarrollo en la medida en que se trata de una disposición de seguridad social de índole transversal y con carácter permanente en el orden jurídico que debe estar incluida en una **Ley ordinaria** que se ocupe de regular concretamente esta materia.

Sin embargo, puntualizó la Corte que, de declararse de manera inmediata la inexequibilidad de la norma censurada (como lo fue), ello podría afectar derechos y principios constitucionales relacionados con la base de cotización de trabajadores independientes al Sistema Integral de Seguridad Social. **Por ello, con estricta atención y sobre todo teniendo en cuenta que, al amparo del estándar jurisprudencial impuesto, sucesivas leyes han incorporado mandatos con similar contenido, la Corte decidió diferir los efectos de la inexequibilidad de la decisión hasta por las dos próximas legislaturas, a fin de que se elaborara por parte del legislador ordinario la regulación de la materia a través de una ley ordinaria con las garantías de los principios democráticos de la debida transparencia y deliberación, situación que hasta el día de hoy no ha obtenido un final exitoso.**

- ✓ **EFECTOS JURÍDICOS DE LA DECLARACIÓN DE INEXEQUIBILIDAD DEL ARTÍCULO 135 DE LA LEY 1753 DE 2015[3]:**

Resulta un interrogante bastante lógico el de preguntarse por la suerte de los decretos que expidió la Rama Ejecutiva con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015 "Plan Nacional de Desarrollo" del último gobierno. Ello es así puesto que tales decretos buscaron reglamentar la ejecución del artículo 135 de la mencionada Ley porque conminaba al Gobierno Nacional en ejercicio de sus competencias reglamentarias, a establecer las formas, criterios, tiempos y métodos en los cuales dicho artículo surtiría sus efectos luego de entrar en vigencia el cuerpo legal al que éste pertenecía.

El problema surge al momento en el que la Corte Constitucional declaró inconstitucional el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, artículo el cual, los decretos 780 de 2016 y 1273 de 2018 reglamentaban, pues sin Ley que reglamentar, los decretos quedaban sin fundamento jurídico para permanecer produciendo los efectos legales para los cuales fueron previstos y expedidos.

Para responder al interrogante, surge la necesidad de proponer la solución a través del presente proyecto de ley que en esta exposición de motivos se sustenta.

Los decretos en sus distintas tipologías reconocidas constitucionalmente, son expedidos por la rama ejecutiva del poder público. Ello implica que dentro la jerarquía normativa que rige nuestro ordenamiento jurídico, los decretos salvo aquellos que tienen fuerza de Ley, luego de la Constitución y la Ley misma, ocupan el tercer lugar.

Así mismo, la naturaleza de estas normas es de carácter administrativo, no legal. Es decir, que los decretos que no son expedidos con fuerza de Ley, son actos administrativos y como tales, sus efectos son los mismos que la Constitución y la Ley les otorga. Es así como un acto administrativo que reglamenta una Ley, norma de rango superior a aquel, pierde la base legal a la cual le sirve, éste pierde sus efectos puesto que corre la misma suerte de aquella norma legal a la que accede, cabe recordar el principio de Derecho que estipula que la cosa que accede, corre la suerte de la cosa principal a la cual fue accedida.

Es por ello que los Decretos expedidos para reglamentar el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, perdieron su razón de ser y pierden toda vigencia con la expedición en forma de Ley del proyecto en cuestión. De igual manera, se le exige al Gobierno Nacional en este proyecto de Ley que reglamente la materia, tal cual como fue establecido en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015.

IV. Necesidad y pertinencia:

A través del proyecto de ley que se propone en este documento, se busca mejorar las condiciones de vida a las personas que desarrollan contratos bajo la modalidad de prestación de servicios y otras figuras jurídicas que permiten vender el trabajo propio, especialmente a los independientes más vulnerables, haciéndoles más justo la forma en la que realizan su contribución al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión.

De igual forma manifiestan que aquellos trabajadores que devengan menos de un

[2] El sustento y referencia del presente acápite, puede verse en: http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2016%20comunicado%2022%20y%2023%20de%20mayo%20de%202019.pdf (Recuperado el 20 de agosto de 2019 a las 11:55a.m.).

[3] Igual derrotero se deberá entender respecto al artículo 244 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1955 de 2019).

salario mínimo, como en el caso de los trabajadores de medio tiempo o los empleados del servicio doméstico, o de aquellos que trabajan por días, deben hacer aportes como si devengaran un salario mínimo.

Por otra parte, el ingreso base de cotización puede ser depurado, es decir, se le pueden restar los costos asociados con la actividad siempre que cumplan con los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario. Pero la deducción de costos y expensas necesarias aplica exclusivamente para trabajadores independientes que no tengan un contrato de servicios, es decir, es para aquellos trabajadores independientes que desarrollan una actividad en la que por su naturaleza se requiere de insumos para ser desarrollada, o que requiera subcontratar, caso de comerciantes independientes, arquitectos, o cualquier otra persona que requiera de materiales o de personal para poder ejercer su actividad.

Hace referencia a los trabajadores independientes vinculados con un típico contrato de servicios, donde no se requiere de insumos, como por ejemplo el contador público que presta una asesoría tributaria o el abogado que es contratado para brindar asesoría laboral a la empresa, no puede descontar ningún valor de su ingreso para determinar la base de cotización.

Lo anterior genera preocupación porque se afecta a los independientes más vulnerables (con un salario mínimo), pero también puede ayudar a reducir las posibilidades de avanzar en el control de la evasión. Respecto a esto último, un análisis desde la perspectiva de la UGPP cuyo objetivo es el cumplimiento de la legislación, de manera que se logren mejores resultados en la lucha contra la evasión, resulta ideal. Esto, sumado a la función de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales, de lograr que el aseguramiento se produzca, los ubica en una encrucijada que debe ser resuelta prontamente, de cara a la meta de seguir reduciendo la evasión en la seguridad social que, en monto, pasó de 15,6 billones en 2012 a 5,4 billones en 2017.

Frente a dichas necesidades jurídicas demandadas para una cabal conformación del ordenamiento jurídico, estimamos que el presente proyecto de ley es necesario y pertinente.

V. Contenido del Proyecto:

El proyecto de ley en cuestión está conformado por cuatro artículos de la siguiente manera:

1. El primer artículo establece el objeto del proyecto, que como se dijo con anterioridad, pretende establecer el ingreso base de cotización -IBC- para el pago de aportes de los independientes al Sistema de Seguridad Social Integral.

2. El artículo 2° establece el Ingreso Base de Cotización de los Independientes, reiterando parcialmente la disposición establecida en los artículos 135 de la Ley 1753 de 2015 y 244 de la Ley 1955 de 2019.

3. El artículo 3° busca otorgar a los aportantes, asesorías, advertencias y avisos acerca de la importancia de realizar el pago de aportes en la fecha establecida o efectuar el reporte de novedad de retiro.

4. El artículo 4º establece para los operadores de información y entidades financieras que recauden aportes parafiscales por medio de la planilla integrada de liquidación de aportes la obligación de suscribir convenios con todas las administradoras del SGSSI que lo soliciten para la prestación de sus servicios.

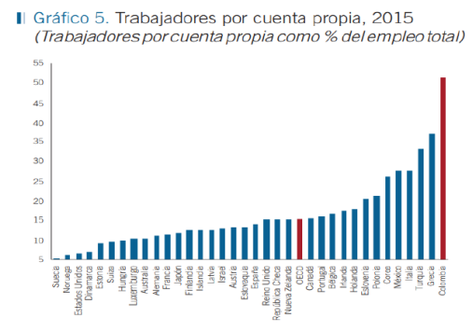
5. Finalmente, el artículo 5º establece la vigencia y derogaría de las disposiciones que le sean contrarias.

VI. Aspectos Relevantes a Tener en Cuenta:

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha venido denominado como "formas atípicas de trabajo" al conjunto de actividades laborales que no se encuentran plenamente amparadas por las garantías y derechos propios de la relación laboral estándar, sea este prestado en el sector público o privado. Es así como la International Labour Organization (ILO) –por sus siglas en inglés– ha definido estas relaciones laborales atípicas como: "*aquellas ocupaciones que no forman parte de los arreglos laborales estándar; esto es, no constituyen empleo asalariado contratado por el empleador que hace uso directo de la mano de obra, a tiempo completo y por tiempo indefinido*".[4]

[4] https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/lang--es/index.htm

Estas formas atípicas de trabajo están ganando cada día más terreno en el mundo laboral, así lo demuestra el informe del mercado colombiano presentado por la OCDE en 2018, en el cual se revela que Colombia cuenta con la tasa de trabajadores por cuenta propia más alta del mundo, que para 2016 llegaba a 51,3% del total de trabajadores del país:



Fuente: OCDE Informe de Mercado Laboral, 2018

En la gráfica anterior, se evidencia que Colombia tiene el porcentaje de trabajadores por cuenta propia más alto de la OCDE, incluso por encima de su promedio. Este fenómeno, en su mayoría conlleva a que los trabajadores carezcan o evadan la afiliación a la seguridad social generando dificultades en la efectividad de las políticas públicas. De hecho, una de las recomendaciones de la OCDE es facilitar la afiliación de los trabajadores a la seguridad social, de ahí la necesidad de forjar una reglamentación robusta que nos permita avanzar en doble vía, por una parte, brindándole al trabajador independiente unas garantías plenas y accesibles al sistema y al mismo tiempo, generar en la economía altos índices de productividad.

Para resolver el problema planteado, el Gobierno Nacional de la mano del legislador han creado una serie de normas dirigidas a racionalizar y simplificar el ordenamiento jurídico como una de las principales herramientas para asegurar la eficiencia económica y social del sistema legal y para afianzar la seguridad jurídica. En ese orden de ideas, han intentado compilar una diversidad de normas que existen en torno a la afiliación a la seguridad social, y de este trabajo compilatorio se ha expedido la siguiente reglamentación:

NORMA	SINTESIS
Ley 100 de 1993	Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones
Ley 410 de 1997	Por medio de la cual se aprueba el "Convenio 144 sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo", adoptado en la 61ª reunión de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1976.
Ley 797 de 2003	Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.
Ley 1151 de 2007 (Art. 156)	La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales –UGPP–, es una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda, que se crea con el Plan Nacional de Desarrollo a través de la Ley 1151 de 2007 en su artículo 156 para ejercer las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de los aportes al sistema general de seguridad social.
Decreto 1072 de 2015	Decreto único reglamentario del Trabajo
Decreto 780 de 2016	Decreto único reglamentario del sector salud y protección social
Decreto 1625 de 2016	Decreto único reglamentario en materia tributaria
Decreto 1833 de 2016	Decreto único del Sistema General de Pensiones

Sentencia C-219 de 2019 y sentencia C-068 de 2020- Efectos jurídicos:

• Decretos sin validez jurídica

De manera paralela a la normatividad citada, se destacan los decretos que expidió la Rama Ejecutiva con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015 "Plan Nacional de Desarrollo" del ex presidente Juan Manuel Santos Calderón. Ello es así puesto que tales decretos buscaron reglamentar la ejecución del artículo 135 de la mencionada Ley porque conminaba al Gobierno Nacional en ejercicio de sus competencias reglamentarias, a establecer las formas, criterios, tiempos y métodos en los cuales dicho artículo surtiría sus efectos luego de entrar en vigencia el cuerpo legal al que éste pertenecía.

No obstante, la controversia jurídica surge a partir del momento en que la Corte Constitucional declara inconstitucional el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, toda vez que los decretos 780 de 2016 y 1273 de 2018 encargados de reglamentar el artículo de la referencia, quedaron sin base jurídica y por consiguiente, sin los efectos legales para los cuales fueron previstos y expedidos. Previamente lo enunciado, es preciso tener en cuenta que los decretos en sus distintas tipologías reconocidas constitucionalmente, son expedidos por la rama ejecutiva del poder público. Ello implica que dentro la jerarquía normativa que rige nuestro ordenamiento jurídico, los decretos, salvo aquellos que tienen fuerza de Ley, ocupan el tercer lugar en la pirámide normativa.

Así mismo, la naturaleza de estas normas es de carácter administrativo, no legal. Es decir, que los decretos que no son expedidos con fuerza de Ley, son actos administrativos y como tal, sus efectos son los mismos que la Constitución y la Ley les otorga. Por las razones previamente expuestas, y avizorando la legalidad de la norma, la iniciativa parlamentaria le otorga la facultad de reglamentar el asunto al Gobierno Nacional, tal cual como fue establecido en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015.

• Efectos diferidos

La sentencia C-219 DE 2019 y C-068 de 2020 declaró la inexequibilidad de las normas previamente mencionadas, no solo porque vulneraban el principio de unidad de materia, sino también porque el IBC de este tipo de trabajadores por su carácter permanente, debe incluirse en una ley ordinaria que se ocupe de regular concretamente este tema.

De cierta manera, el alto tribunal tuvo en cuenta que declarar la inexequibilidad inmediata de la norma podría afectar derechos y principios constitucionales relacionados con la base de cotización de los independientes, por lo que decidió diferir los efectos de la decisión hasta por las dos próximas legislaturas, a fin de que se elabore una regulación específica para la materia a través de una ley ordinaria.

Ahora bien, en consonancia con la decisión de la Corte Constitucional y a efectos de resolver los asuntos planteados en las consideraciones expuestas a lo largo de la ponencia, la presente iniciativa se consolida como una solución factible para mejorar las condiciones de vida a las personas independientes, haciéndoles más justa la forma en la que realizan su contribución al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión.

VII. Impacto Fiscal:

Con relación al impacto fiscal del presente Proyecto de Ley nos remitimos a la Jurisprudencia del primer nivel hermenéutico en materia constitucional; la Honorable Corte Constitucional estableció que[5]:

> *"Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.*
>
> *Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.*
>
> *Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.*
>
> *Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.*
>
> *De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada."*

De conformidad con la sustentación previamente desarrollada, el proyecto de ley en cuestión no exige erogaciones fiscales por parte del Estado para garantizar el cumplimiento de sus estipulados, toda vez que como se dijo en acápites precedentes, la disposición actualmente rige en el sistema normativo de manera condicionada por parte de la Sentencia C-219 de 2019 y la Sentencia C-068 de 2020 de la Corte Constitucional.

VIII. Conflicto de Intereses:

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

IX. Consideraciones Finales:

Se considera oportuna la presentación del presente proyecto de ley, en tanto resulta conveniente a efectos de garantizar derechos fundamentales constitucionales derivados del Sistema General de Seguridad Social.

Así mismo, se debe tener en cuenta que en la actualidad hay consideraciones que establecen que la falta de regulación de la presente situación, posiciona en un limbo jurídico a quienes se desempeñan como contratistas de los sectores público y privado.

El pasado 28 de julio de 2022, Ámbito Jurídico publicó una opinión de Carlos Mario Salgado Morales y Diego Chimbi Naicipa, titulada "*Inminente caos legal en cotizaciones de trabajadores independientes, contratista con prestación de servicios y rentistas de capital*"[6], en la cual se sostuvo lo siguiente:

> *"El pasado 20 de junio del 2022, feneció el plazo que otorgó la Corte Constitucional al Congreso de la República para reemplazar la normativa en seguridad social aplicable a los trabajadores independientes, contratistas con prestación de servicios y rentistas de capital, desarrollada en estos últimos años a través de las leyes 1753 del 2015 y 1955 del 2019, por medio de las sentencias C-219 del 2019 y C-068 del 2020.*
>
> *Como recordarán, la Sentencia C-068 del 19 de febrero del 2020 declaró la inconstitucionalidad del artículo 244 de la Ley 1955 del 2019, por desconocer el*

[5] Honorable Corte Constitucional, Sentencia C-625 del diez (10) de agosto dos mil diez (2010) M.P. Honorable Magistrado Nilson pinilla, disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-625-10.htm

[6] Veáse en: https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/inminente-caos-legal-en-cotizaciones-de-trabajadores-independientes-contratistas (Recuperado el 31 de julio de 2022, a las 21:40 horas).

principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política. Esta normativa fue importante, pues trajo como avances, entre otros, los sistemas de presunción de costos para el gremio transportista y los demás trabajadores independientes, desarrollados en las resoluciones 1400 del 2019 y 209 del 2020, expedidos por la UGPP, respectivamente. Sin embargo, esta reglamentación, entre otras cosas, dejó de tener efecto el 1º de julio del 2022, dado que, por un lado, el término de dos legislaturas siguientes a la publicación de la sentencia otorgado por la Corte Constitucional se cumplió el pasado 21 de junio del 2022, y por el otro, como los periodos fiscales en seguridad social son mensuales y la aplicación de la ley tributaria se efectúa a partir del periodo siguiente a su vigencia, de acuerdo con los artículos 338 y 363 de la Constitución, el antiguo marco de cotización en la base gravable para los trabajadores independientes volvería a regir a partir del mes julio.

A pesar de que lo anterior es preocupante, pues los trabajadores independientes ya no contarían con un sistema que les permitiera establecer sus ingresos netos, sin la complejidad de tener que guardar o conservar los soportes contables de sus costos y gastos, las alarmas se encienden cuando sumamos a esto los efectos de la Sentencia C-219 del 2019, que declaró inconstitucional el artículo 135 de la Ley 1753 del 2015, norma previa que estableció el pago vencido de aportes a seguridad social para trabajadores independientes y los contratistas, así como la cotización mensualizada sobre una base del 40 % no prevista en otra norma de rango legal, para los trabajadores independientes sin contrato de prestación de servicios.

Si lo anterior es cierto, cabe preguntarse entonces: ¿qué normativa se encuentra rigiendo la base gravable de las cotizaciones de aportes al Sistema de Seguridad Social para este mes de julio del 2022?

La pregunta no es sencilla de responder, puesto que, si tenemos en cuenta que los fallos de la Corte Constitucional (C-219/19 y C-068/20) declararon la inconstitucionalidad de los artículos que regulaban la base gravable de los trabajadores independientes con o sin contrato de prestaciones de servicios, pero no señalaron la inexequibilidad de las derogatorias especiales que traía cada ley, por lo tanto, el artículo 267 de la Ley 1753 del 2015 sigue vigente y, por ende, sobrevive la derogatoria del artículo 18 de la Ley 1122 del 2007, primera norma con rango legal que reguló la mensualización del ingreso sobre una base del 40 % del total del ingreso bruto para los trabajadores con contrato de prestación de servicios, y, de otra parte, establecía que el IBC de los demás trabajadores independientes se debía regular con base en el sistema de presunción de ingresos diseñado por el Gobierno, que, por cierto, al día de hoy no existe, aunado a que los aportes al Sistema de Protección Social se debían realizar de manera anticipada por parte de los independientes.

Recientemente, la firma Spl Salgado y Abogados Consultores obtuvo fallo a favor en la Sección Quinta del Consejo de Estado, proveniente de la acción de cumplimiento del artículo 33 de la Ley 1438 del 2011, mediante la cual ordenó al Gobierno, en un plazo de seis meses, el diseño de un sistema de presunción de ingresos para los trabajadores independientes. No obstante, el problema de dicho sistema consiste en que la predicción de un ingreso, de acuerdo con las características de la población colombiana, es una tarea casi imposible o alejada de la realidad. De hecho, ha sido una tarea que el Gobierno ha incumplido desde la creación de la Ley 100 de 1993, y que ha sido un punto de debate álgido en los litigios desarrollados por la firma en contra de las fiscalizaciones realizadas por la UGPP a los trabajadores independientes sin contrato de prestación de servicios, en especial para los periodos de fiscalización anteriores al año 2014, y que podría llegar a ser el IBC del trabajador independiente.

Después de cientos de capacitaciones, tutoriales, conceptos y guías de pago desarrolladas por los diferentes operadores de pago y entidades del Gobierno, entre ellas la UGPP, para que los contribuyentes trabajadores independientes y contratistas pagaran de acuerdo con la última normativa, el escenario jurídico al que hoy se verán enfrentados los trabajadores independientes por el propio Estado es legalmente reprochable, ya que se ha creado una completa incertidumbre jurídica, que puede desembocar en las funestas conclusiones que se relacionan a continuación:

- Tanto los contratistas como los trabajadores independientes deberán cotizar mes anticipado y no mes vencido.

- Los contratistas o trabajadores independientes con contrato de prestación de servicios deben calcular sus aportes sobre el 100 % del valor mensual de su contrato, sin que puedan apelar a la base mínima del 40 %, pues, recordemos, además, que la norma regulatoria previa y anterior a la Ley 1122 del 2007 era el artículo 23 del Decreto 1703 del 2002, el cual fue declarado, en el 2004, nulo por parte del Consejo de Estado, y la Ley 797 del 2003 tampoco previó una base mínima de aportes.

- Que los trabajadores independientes sin contrato de prestación de servicios ya no puedan cotizar sobre la base mínima del 40 % de sus ingresos brutos, y tampoco puedan hacer uso de los esquemas de presunción de costos establecidos por la UGPP, al sufrir el fenómeno del decaimiento del acto administrativo, limitándose a cotizar sobre sus ingresos netos.

Bajo este escenario jurídico es que las entidades estatales y privadas deberán exigir el pago "correcto" de los aportes de seguridad social a los contratistas independientes de acuerdo con el artículo 50 de la Ley 789 del 2002 o el parágrafo 2º del artículo 108 del Estatuto Tributario. Infortunadamente, ninguna de las precitadas normas incorpora de manera sumaria la base gravable para el pago de aportes al sistema de protección social, solo su exigibilidad, consecuencia de ello los independientes se encontrarán en la dificultad de aportar al sistema, debido a que no existe un marco jurídico mínimo, que otorgue seguridad jurídica al pago de aportes.

Al margen de las múltiples interpretaciones jurídicas y hermenéuticas que se generen sobre este tema, tanto el Gobierno como el nuevo Congreso electos tendrán la tarea apremiante de expedir una nueva ley de seguridad social que afectará al grueso de los contribuyentes del sistema de seguridad social, pues ya son más de 12 millones de colombianos en calidad de trabajadores independientes y contratistas, de los cuales, prácticamente, el 20 % son contribuyentes activos del sistema".

Así entonces, con miras a proporcionar la seguridad jurídica que corresponde, y sobretodo, en cumplimiento al exhorto que en reiteradas ocasiones ha realizado la Corte Constitucional respecto al presente tematica, se solicita al Congreso de la República tramitar el presente proyecto de ley, que se repite, es completamente pertinente y necesario dentro del ordenamiento jurídico.

Cordialmente,

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 10 de Agosto de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.117/22 Senado "**POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL INGRESO BASE DE COTIZACIÓN DE LOS INDEPENDIENTES AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES TENDIENTES A GARANTIZAR LAS SITUACIONES MÍNIMAS DE LOS CONTRATISTAS"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaria General del Senado de la República por el Honorable Senador ENRIQUE CABRALES BAQUERO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Leyes competencia de la Comisión **SÉPTIMA** 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 – AGOSTO 10 DE 2022

De conformidad con el informe de Secretaria 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

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

CONTENIDO

Gaceta número 921 - martes, 16 de agosto de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 113 de 2022 Senado, por medio de la cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo. 1

Proyecto de ley número 115 de 2022 Senado, por la cual se crea el sistema de garantía progresiva del derecho humano a la alimentación, la política nacional de derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada y de soberanía y autonomía alimentarias, y el programa de emergencia de lucha contra el hambre y se establecen otras medidas. 4

Proyecto de ley número 116 de 2022 Senado, por el cual se prohíbe la realización de cabalgatas en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones..... 16

Proyecto de ley número 117 de 2022 Senado, por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas..... 20

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2022