



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 613

Bogotá, D. C., lunes, 31 de julio de 2017

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 027 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer medidas específicas para la garantía del derecho a la capacidad legal plena de las personas con discapacidad, mayores de edad, y al acceso a los apoyos que puedan requerirse para el ejercicio de la misma.

Artículo 2°. *Interpretación normativa.* La presente ley debe interpretarse a la luz de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los demás Pactos, Convenios y Convenciones internacionales sobre derechos humanos aprobados por Colombia que integren el bloque de constitucionalidad.

No podrá restringirse o menoscabar ninguno de los derechos reconocidos y vigentes en la legislación interna o en instrumentos internacionales, aduciendo que la presente ley no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley, se utilizarán las siguientes definiciones:

1. *Actos jurídicos.* Es toda manifestación de la voluntad y preferencia de una persona que genere efectos jurídicos.

2. *Actos jurídicos con apoyos.* Son aquellos actos jurídicos que se realizan por la persona titular del acto utilizando algún tipo de apoyo, formal o informal.
3. *Titular del acto jurídico.* Se refiere a la persona mayor de edad, cuya voluntad y preferencia se manifiesta en un acto jurídico determinado.
4. *Apoyos:* Los apoyos de los que trata la presente ley son tipos de asistencia que se prestan a la persona con discapacidad para facilitar el ejercicio de su capacidad legal. Esto puede incluir la asistencia en la comunicación, la asistencia para la comprensión de actos jurídicos y sus consecuencias, y la asistencia en la manifestación de la voluntad y preferencias personales.
5. *Apoyos formales.* Son aquellos apoyos reconocidos por la ley, que han sido formalizados por alguno de los procesos contemplados en la legislación nacional, por medio de los cuales se facilita y garantiza el proceso de toma de decisiones o el reconocimiento de una voluntad expresada de manera anticipada, por parte del titular de un acto jurídico determinado.
6. *Apoyos informales:* Son aquellos mecanismos de asistencia que no se encuentran formalizados por alguno de los procesos contemplados en la legislación nacional, pero que facilitan y garantizan el proceso de toma de decisiones o el reconocimiento de una voluntad expresada de manera anticipada, por parte del titular de un acto jurídico determinado.

7. *Adjudicación de apoyos.* Es el proceso judicial por medio del cual se asignan apoyos formales a una persona con discapacidad, mayor de edad, para el ejercicio de su capacidad legal.
8. *Ajustes razonables.* Son aquellas modificaciones y adaptaciones que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones que las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.
9. *Directivas anticipadas.* Son un tipo de apoyo formal por medio del cual una persona, mayor de edad, puede tomar decisiones de manera anticipada a un hecho sobreviniente estipulado en la misma.
10. *Valoración de apoyos.* Es el proceso que se realiza con base en estándares técnicos que tiene como finalidad determinar cuáles son los apoyos formales e informales que requiere una persona para tomar decisiones relacionadas con su propio proyecto de vida.
11. *Comunicación:* El concepto de comunicación se utilizará en la presente ley para incluir sus distintas formas, incluyendo pero no limitado a, la lengua de señas colombiana, la visualización de textos, el Braille, la comunicación táctil, los macrotipos, los dispositivos multimedia de fácil acceso, así como el lenguaje escrito, los sistemas auditivos, el lenguaje sencillo, los medios de voz digitalizada y otros modos, medios y formatos aumentativos o alternativos de comunicación, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones de fácil acceso.

Artículo 4°. Principios.

1. *Celeridad.* Las personas que solicitan apoyos formales para tomar decisiones jurídicamente vinculantes tienen derecho a acceder a estos sin dilaciones injustificadas, por lo que los trámites previstos en la presente ley deberán tener una duración razonable y se observarán los términos procesales con diligencia.
2. *Dignidad.* En todas las actuaciones se observará el respeto por la dignidad inherente a la persona, su autonomía individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones, a equivocarse y a su independencia.
3. *Autonomía.* En todas las actuaciones se respetará la autonomía de las personas con discapacidad, mayores de edad, que requieran apoyos para el ejercicio de su capacidad legal. La autonomía implica el derecho para autodeterminarse, conforme a la voluntad, deseos y preferencias propias.
4. *No discriminación.* En todas las actuaciones se observará un trato igualitario a todas las personas sin discriminación por ningún motivo, incluyendo raza, etnia, religión, credo, orientación sexual, género e identidad de género o discapacidad. La denegación de ajustes razonables a las personas con discapacidad constituye discriminación.
5. *Accesibilidad.* En todas las actuaciones, se identificarán y eliminarán aquellos obstáculos y barreras que imposibiliten o dificulten el acceso a uno o varios de los servicios y derechos consagrados en la presente ley.
6. *Igualdad de oportunidades:* En todas las actuaciones se deberá buscar la remoción de obstáculos que configuren efectivas desigualdades de hecho que se opongan al pleno disfrute de los derechos de las personas con discapacidad.

Artículo 5°. *Presunción de capacidad.* Todas las personas con discapacidad son sujetos de derecho y tienen capacidad legal en igualdad de condiciones, sin distinción alguna e independientemente de si usan o no apoyos para la realización de actos jurídicos.

En ningún caso, la existencia de una discapacidad podrá ser motivo para la restricción de la capacidad de ejercicio de una persona.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 1504 de la Ley 57 de 1988; quedará así:

“Artículo 1504. Incapacidad absoluta y relativa. Son absolutamente incapaces los impúberes. Sus actos no producen ni aún obligaciones naturales, y no admiten caución. Son también incapaces los menores adultos que no han obtenido habilitación de edad. Pero la incapacidad de estas personas no es absoluta y sus actos pueden tener valor en ciertas circunstancias y bajo ciertos respectos determinados por las leyes. Además de estas incapacidades hay otras particulares que consisten en la prohibición que la ley ha impuesto a ciertas personas para ejecutar ciertos actos”.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 784 de la Ley 57 de 1988; quedará así:

“Artículo 784. Incapaces poseedores. Los que no pueden administrar libremente lo suyo, no necesitan de autorización alguna para adquirir la posesión de una cosa mueble, con tal que concurren en ello la voluntad y la aprehensión material o legal; pero no pueden ejercer los derechos de poseedores, sino con la autorización que compete. Los infantes son incapaces de

adquirir por su voluntad la posesión, sea para sí mismos, o para otros”.

Artículo 8°. Modifíquese el ordinal 2° contenido en el artículo 62 de la Ley 57 de 1887, quedará así: “2°. Por el tutor o curador que ejerciere la guarda sobre menores de 21 años no sometidos a patria potestad”.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 2346 de la Ley 57 de 1887; quedará así:

“**Artículo 2346. Responsabilidad por daños causados por impúberes.** Los menores de diez años no son capaces de cometer delito o culpa; pero de los daños por ellos causados serán responsables las personas a cuyo cargo estén dichos menores, si a tales personas pudieren imputárseles negligencia”.

Artículo 10. *Menores de edad.* Las personas con discapacidad que no hayan alcanzado la mayoría de edad tendrán derecho a los mismos apoyos consagrados en la presente ley para aquellos actos jurídicos que la ley les habilite a realizar.

CAPÍTULO II

Mecanismos para el ejercicio de la capacidad legal

Artículo 11. *Ajustes razonables en el ejercicio de la capacidad legal.* Todas las personas con discapacidad, mayores de edad, tienen derecho a realizar actos jurídicos de manera independiente y a contar con apoyos para la realización de los mismos. La capacidad de realizar actos jurídicos de manera independiente se presume.

La necesidad de ajustes razonables para la comunicación y comprensión de la información, tales como intérpretes, guías intérpretes, dispositivos tecnológicos, entre otros, no desestima la presunción de la capacidad para realizar actos jurídicos de manera independiente.

Artículo 12. *Acciones de las personas de apoyo.* Entre las acciones que pueden adelantar las personas de apoyo para la celebración de actos jurídicos están los siguientes, sin perjuicio de que se establezcan otros adicionales según las necesidades y preferencias de cada persona:

1. Facilitar la manifestación de la voluntad y preferencias de la o el titular del acto jurídico para la realización del mismo, habiendo discutido con la persona las consecuencias o implicaciones de sus actos.
2. Facilitar la comprensión de un determinado acto jurídico a su titular.
3. Representar a la persona en determinado acto jurídico a través de poder o mandato.
4. Interpretar de la mejor manera la voluntad y las preferencias de la persona titular del acto jurídico, en los casos en que esta se encuentre absolutamente imposibilitada para interactuar con su entorno por cualquier medio.

5. Honrar la voluntad o preferencia de la o el titular del acto jurídico, establecida a través de una directiva anticipada.

Artículo 13. *Condiciones indispensables para realizar los apoyos.* Los apoyos para la realización de actos jurídicos deberán cumplir con las siguientes condiciones:

1. *Necesidad.* Habrá lugar a los apoyos solo en los casos en que la persona titular del acto jurídico los solicite o en los que, aún después de haber agotado todos los ajustes razonables disponibles, no sea posible establecer de forma inequívoca la voluntad de la persona titular del acto jurídico.
2. *Primacía de la voluntad de la persona titular del acto jurídico.* Los apoyos utilizados para celebrar un acto jurídico deberán siempre responder a la voluntad de la persona titular del mismo. En los casos en los que, aún después de haber agotado todos los ajustes razonables disponibles, no sea posible establecer la voluntad de la persona de forma inequívoca, se usará el criterio de la mejor interpretación de la voluntad, el cual se establecerá con base en la trayectoria de vida de la persona, previas manifestaciones de la voluntad en otros contextos, información con la que cuenten personas de confianza, la consideración de sus preferencias, gustos e historia conocida, nuevas tecnologías disponibles en el tiempo, y cualquier otra consideración pertinente para el caso concreto.
3. *Correspondencia.* Los apoyos que se presten para tomar decisiones deben corresponder a las circunstancias específicas de cada persona.
4. *Duración.* Los apoyos utilizados para celebrar un determinado acto jurídico deberán ser instituidos por períodos de tiempo definidos y podrán ser prorrogados dependiendo de las necesidades de la persona titular del mismo. Ningún apoyo podrá establecerse por períodos superiores a los establecidos en la presente ley.
5. *Imparcialidad.* La persona o personas que presten apoyo para la realización de actos jurídicos deben, en el ejercicio de sus funciones como apoyo, obrar de manera ecuanime en relación con dichos actos. Ello implica, entre otras cosas, que las personas que prestan apoyo deben actuar en congruencia con lo establecido en el numeral segundo de este artículo, respetando siempre la voluntad y preferencias de la persona titular del acto jurídico, con independencia de si quien presta apoyo considera que

debería actuar de otra manera, respetando también el derecho a tomar riesgos y cometer errores.

Así mismo, las personas que prestan el apoyo no podrán influenciar indebidamente la decisión. Se considera que hay influencia indebida cuando la calidad de la interacción entre la persona que presta el apoyo y la que lo recibe presenta señales de miedo, agresión, amenaza, engaño o manipulación.

CAPÍTULO III

Acceso a los mecanismos de apoyo para la realización de actos jurídicos

Artículo 14. *Mecanismos de apoyo para la realización de actos jurídicos.* Los apoyos para la realización de actos jurídicos podrán ser establecidos por medio de tres mecanismos:

1. A través de la celebración de un acuerdo de apoyo entre la persona titular del acto jurídico para el que se requiera apoyo y las personas naturales mayores de edad o jurídicas que prestarán apoyo en la celebración del mismo.
2. A través de un proceso de jurisdicción voluntaria o verbal sumario, según sea el caso, para la designación de apoyos, denominado proceso de adjudicación de apoyos.
3. A través de una o varias directivas anticipadas.

Artículo 15. *Determinación de los apoyos.* La naturaleza de los apoyos que la persona titular del acto jurídico desee utilizar podrá establecerse mediante la declaración de voluntad de la persona titular del acto jurídico o a través de la realización de una valoración de apoyos. Dicha valoración será aprobada por la persona titular del acto jurídico o, en los procesos de adjudicación de apoyos iniciados por persona distinta a la titular del acto, por la autoridad judicial.

La valoración de apoyos podrá ser realizada por entes públicos o privados, siempre y cuando sigan los lineamientos y protocolos establecidos por el ente rector de la Política Nacional de Discapacidad.

Cualquier persona podrá solicitar de manera gratuita el servicio de valoración de apoyos ante los entes públicos que presten dicho servicio.

En todo caso, el servicio de valoración de apoyos deberán prestarlo, como mínimo, la Defensoría del Pueblo, los entes territoriales a través de las gobernaciones y de las alcaldías en el caso de los Distritos, y los juzgados de familia.

Parágrafo 1°. El ente rector de la Política Nacional de Discapacidad, en un plazo no superior a un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley y en consulta con el Consejo Nacional de Discapacidad, expedirá los lineamientos y el Protocolo Nacional para la

realización del perfil de apoyos de las personas que lo soliciten, los cuales deben estar acordes con los estándares internacionales en la materia y actualizarse periódicamente. Adicionalmente, aprobará y ejecutará un plan de capacitación sobre los mismos, el cual también deberá ser consultado con el Consejo Nacional de Discapacidad.

Parágrafo 2°. El ente rector de la Política Nacional de Discapacidad, en un plazo no superior a dieciocho (18) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley y en consulta con el Consejo Nacional de Discapacidad, reglamentará la prestación de servicios de valoración de apoyos que realicen las entidades privadas.

Artículo 16. *Defensor Personal.* En los casos en que la persona con discapacidad necesite apoyos pero no tenga ninguna persona a quien designar con este fin, el juez de familia designará un defensor personal, de la Defensoría del Pueblo, que preste los apoyos requeridos para la realización de los actos jurídicos que designe el titular.

CAPÍTULO IV

Acuerdos de apoyo para la celebración de actos jurídicos

Artículo 17. *Acuerdos de apoyo por escritura pública.* Los acuerdos de apoyo podrán constar en escritura pública suscrita por la persona titular del acto jurídico y una o varias personas naturales que hayan adquirido la mayoría de edad, o entre la persona titular del acto y una o varias personas jurídicas, conferida conforme a las reglas contenidas en el Decreto 960 de 1970 y aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Previamente a la suscripción del acuerdo, el Notario deberá entrevistarse por separado con la persona titular del acto jurídico y verificar que el contenido del acuerdo de apoyo se ajuste a la voluntad de este y a la ley.

Es obligación del Notario garantizar la disponibilidad de los ajustes razonables que puedan requerirse para la comunicación de la información relevante, así como para las otras necesidades particulares que la persona requiera.

Con posterioridad a la suscripción del acuerdo, el Notario deberá poner de presente a la o las personas de apoyo sus obligaciones legales con la persona titular del acto jurídico y dejar constancia de haberlo hecho.

Parágrafo 1°. La autorización de la escritura pública que contenga los acuerdos de apoyo causará por concepto de derechos notariales la tarifa fijada para los actos sin cuantía.

Parágrafo 2°. Sin perjuicio de la aplicación inmediata del presente artículo una vez entre en vigencia, el Ministerio de Justicia y el Derecho, en un plazo no superior a un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, diseñará e implementará un plan de formación a Notarías sobre el contenido de la presente ley y

sus obligaciones específicas en relación con los acuerdos de apoyo.

Artículo 18. *Acuerdos de apoyo ante Conciliadores Extrajudiciales en Derecho.* Los acuerdos de apoyo podrán realizarse ante los conciliadores extrajudiciales en derecho inscritos en los centros de conciliación. Durante la conciliación, el conciliador deberá entrevistarse por separado con la persona titular del acto y verificar que es su voluntad suscribir el acuerdo de apoyos.

Es obligación del centro de conciliación garantizar la disponibilidad de los ajustes razonables que puedan requerirse para la comunicación de la información relevante, así como para las otras necesidades particulares que la persona requiera.

Durante el trámite, el conciliador deberá poner de presente a la o las personas de apoyo sus obligaciones legales con la persona titular del acto jurídico y dejar constancia de haberlo hecho.

Aquellos acuerdos de apoyo que sean realizados en centros de conciliación por medio de un acta de conciliación, no requerirán para su validez ser elevados a escritura pública.

Parágrafo. Sin perjuicio de la aplicación inmediata del presente artículo una vez entre en vigencia, el Ministerio de Justicia y el Derecho, en un plazo no superior a un año contado a partir de la promulgación de la presente ley, diseñará e implementará un plan de formación a Centros de Conciliación sobre el contenido de la presente ley y sus obligaciones específicas en relación con los acuerdos de apoyo.

Artículo 19. *Duración de los acuerdos de apoyo.* Ningún acuerdo de apoyo puede extenderse por un período superior a cinco (5) años, pasados los cuales se deberá agotar de nuevo alguno de los procedimientos previstos en la presente ley.

Artículo 20. *No exigibilidad de los acuerdos de apoyo.* En ningún caso será exigible un acuerdo de apoyos para la celebración de actos jurídicos o para garantizar su validez por parte de una tercera persona, independientemente de la naturaleza del mismo.

Artículo 21. *Terminación y modificación del acuerdo de apoyos.* La persona titular del acto puede terminar el acuerdo de apoyo previamente celebrado en cualquier momento.

El acuerdo de apoyo puede ser modificado por mutuo acuerdo entre las partes en cualquier momento.

Cuando se modifiquen o se den por terminados los acuerdos de apoyo, la persona titular del acto deberá informar a los terceros interesados.

La persona designada como apoyo, cuando medie una justa causa, deberá comunicar al titular del acto jurídico todas aquellas circunstancias que puedan dar lugar a la modificación o terminación

del apoyo, o que le impidan cumplir con sus funciones.

Artículo 22. *Responsabilidad frente a la otra parte en un negocio jurídico.* La persona titular del acto jurídico que cuente con un acuerdo de apoyos vigente debe notificar a las otras partes del negocio jurídico a celebrar de la existencia de un acuerdo de apoyos para su oponibilidad.

CAPÍTULO V

Adjudicación judicial de apoyos

Artículo 23. *Excepcionalidad de la adjudicación judicial de apoyos.* La adjudicación judicial de apoyos para la realización de actos jurídicos será de carácter excepcional, y se adelantará por medio de un proceso verbal sumario, o por medio del procedimiento de jurisdicción voluntaria, de acuerdo con las reglas señaladas en el Capítulo IX de la presente ley, ante el juez de familia del domicilio de la persona titular del acto. El proceso deberá ser promovido por la persona titular del acto jurídico, salvo las excepciones previstas en la presente ley.

Artículo 24. *Valoración de apoyos.* En todo proceso de adjudicación de apoyos se contará con una valoración de apoyos sobre la persona titular del acto jurídico. La valoración de apoyos deberá acreditar el nivel y grados de apoyos que la persona requiere para determinadas decisiones, al igual que las personas que conforman su red de apoyo y quiénes podrán asistir en determinadas decisiones.

Parágrafo. El Estado, a través de las entidades referidas en el artículo 15 de la presente ley, en coordinación con el ente rector de la política de discapacidad, en un término no superior a dieciocho (18) meses a partir de la promulgación de la presente ley, adoptarán las disposiciones necesarias para realizar la valoración de apoyos de que trata el presente artículo.

Artículo 25. *Revisión de la adjudicación de apoyos.* Cuando lo estime conveniente, el Juez del proceso, a petición de la persona titular del acto jurídico, la persona de apoyo, o de oficio, revisará los apoyos adjudicados para asegurar que los mismos se hayan ajustado a lo previsto en la presente ley. Cuando la sentencia que adjudica apoyos haya resultado de un proceso de adjudicación de apoyos promovido por persona distinta al titular del acto jurídico, el Juez del proceso hará la revisión de la adjudicación de apoyos de oficio un vez por año.

Artículo 26. *Modificación y terminación de la adjudicación de apoyos.* La persona titular del acto podrá solicitar, en cualquier momento, que se modifiquen o se levanten los apoyos adjudicados judicialmente.

La persona designada como apoyo, cuando medie justa causa, deberá comunicar al juez y al titular del acto jurídico todas aquellas circunstancias que puedan dar lugar a la

modificación o terminación del apoyo, o que le impidan cumplir con sus funciones.

CAPÍTULO VI

Personas de apoyo

Artículo 27. *Obligaciones de las personas de apoyo.* Las personas de apoyo tienen las siguientes obligaciones:

- a) Guiar sus actuaciones como apoyo conforme a la voluntad y preferencias de la persona titular del acto;
- b) Actuar de manera diligente, honesta y de buena fe conforme a los principios de la presente ley;
- c) Mantener y conservar una relación de confianza con la persona a quien presta apoyo;
- d) Mantener la confidencialidad de la información personal de la persona a quien presta apoyo;
- e) demás que le sean asignadas judicialmente o acordadas entre la persona titular del acto y la persona de apoyo.

Artículo 28. *Requisitos para ser persona de apoyo.* Para asumir el cargo de persona de apoyo se requiere:

- a) Ser una persona natural mayor de edad o una persona jurídica;
- b) Cuando la designación derive de un acuerdo de apoyos, la simple suscripción y el agotamiento de las formalidades del mismo, cuando sean del caso, implicará que el cargo de persona de apoyo ha sido asumido;
- c) Cuando la designación derive de un proceso de adjudicación de apoyos, la posesión se hará ante el juez que hace la designación.

Artículo 29. *Representación de la persona titular del acto.* La persona de apoyo representará a la persona titular del acto solo en aquellos casos en donde exista un mandato expreso de la persona titular para efectuar uno o varios actos jurídicos en su nombre y representación, o en aquellos casos en donde el acto jurídico a celebrar represente la mejor interpretación de la voluntad y preferencias de la persona, cuando el titular del acto se encuentra absolutamente imposibilitado para manifestar su voluntad por cualquier medio posible.

En el caso en que no exista un mandato expreso para representar a la persona titular del acto, la persona de apoyo deberá solicitar autorización del juez que adjudicó el apoyo para actuar en representación de la misma, demostrando que el acto jurídico a celebrar refleja la mejor interpretación de la voluntad y preferencias de esta.

Artículo 30. *Formas de apoyo que no implican representación.* Las personas de apoyo podrán llevar a cabo las siguientes acciones, siempre y cuando estén contempladas en el acuerdo de

apoyos o en la sentencia de adjudicación de apoyos, sin que las mismas impliquen actos de representación:

- a) Asistir y hacer recomendaciones a la persona titular del acto en relación con el acto jurídico a celebrar;
- b) Interpretar la expresión de voluntad de la persona titular del acto jurídico en la realización del mismo;
- c) Cualquier otra forma de apoyo que se establezca por medio del acuerdo de apoyos o en la sentencia de adjudicación de apoyos.

Artículo 31. *Responsabilidades de las personas de apoyo.* La responsabilidad de las personas de apoyo, frente a sus funciones como apoyo, será individual solo cuando en su actuar hayan contravenido los mandatos de la presente ley o hayan ido en contravía manifiesta de las indicaciones convenidas en los acuerdos de apoyo, las directivas anticipadas o la sentencia de apoyos, y por ello se hayan causado daños al titular del acto jurídico o frente a terceros.

Las personas de apoyo no serán responsables por los daños personales o financieros de la persona titular del acto jurídico, siempre y cuando hayan actuado conforme a la voluntad y preferencias de la persona.

CAPÍTULO VII

Evaluación de desempeño de apoyos

Artículo 32. *Evaluación de desempeño de apoyos.* Al término de cada año desde la suscripción del acuerdo de apoyos o la vigencia de la sentencia de adjudicación de apoyos, la persona o personas de apoyo deberán realizar un balance en el cual se exhibirá a la persona titular de los actos ejecutados, y al Juez, en los casos en que el apoyo haya sido designado en proceso de adjudicación: i) el tipo de apoyo que prestó en los actos jurídicos en los cuales tuvo injerencia, ii) las razones que motivaron la forma en que prestó al apoyo, con especial énfasis en cómo estas representaban la voluntad y preferencias de la persona, y iii) la persistencia de una relación de confianza entre la persona de apoyo y el titular del acto jurídico.

Parágrafo. Quienes estén interesados en ser citados a participar de la gestión de apoyos, en el caso en que haya apoyos designados judicialmente, deberán informar al Juez a más tardar diez (10) días hábiles antes del cierre del año del que trata el inciso anterior, a efectos de que el Juez les comunique la fecha de la audiencia. El no solicitar oportunamente la convocatoria releva al Juez de la carga de citar al o a las personas interesadas, lo que no impide su participación en la audiencia.

CAPÍTULO VIII

Directivas anticipadas

Artículo 33. *Directivas anticipadas.* Las directivas anticipadas son un tipo de apoyo formal por medio del cual una persona, mayor de edad,

puede tomar decisiones relativas a uno o varios actos jurídicos con antelación a los mismos. Estas decisiones pueden versar sobre asuntos de salud, asuntos financieros o asuntos personales, entre otros. En todo caso, la suscripción de una directiva anticipada no invalida la voluntad expresada por la persona titular del acto con posterioridad a la suscripción de la misma, salvo en aquellos casos en que en ella se estipule una cláusula de voluntad perenne, la cual solo podrá ser anulada por los procedimientos establecidos en el artículo 36 de la presente ley.

Las decisiones expresadas con anterioridad al acto jurídico por medio de una directiva anticipada son de obligatorio cumplimiento para las personas de apoyo designadas a través de la directiva anticipada y que hayan asumido dicho cargo conforme a las reglas del artículo 28 de la presente ley. Las decisiones expresadas a través de una directiva anticipada serán de obligatorio cumplimiento para el tercero, siempre y cuando se trate de obligaciones de no hacer y sean acordes con la ley, o cuando representen la aceptación anticipada de un procedimiento médico.

Parágrafo 1°. Lo establecido en la directiva anticipada y los alcances que tenga la misma respecto a la actuación de las personas de apoyo deberá surtir el mismo trámite señalado en los artículos 17 y 18 de la presente ley para ser válida.

Parágrafo 2°. Aquellas personas distintas a la persona titular del acto, que adquieran obligaciones de hacer en cumplimiento de la voluntad expresada de manera anticipada por medio de una directiva anticipada, y que suscriban la misma, se entenderán como personas de apoyo y estarán sujetas a las reglas establecidas para estos en la presente ley.

Artículo 34. *Contenido de las directivas anticipadas.* Las directivas anticipadas deberán constar por escrito y contener, como mínimo, los siguientes aspectos:

- a) Ciudad y fecha de expedición del documento;
- b) Identificación de la persona titular del acto jurídico que realiza la directiva y, en caso de estar realizándola con personas de apoyo, la identificación de las mismas;
- c) Si hay personas de apoyo colaborando con la creación del documento, se deberá dejar constancia de haber discutido con la persona beneficiaria de la directiva las consecuencias o implicaciones de dichos actos para su vida;
- d) La manifestación de voluntad de la persona titular del acto jurídico en la que señale las decisiones anticipadas que pretende formalizar;
- e) Firma de la persona titular del acto jurídico.

Parágrafo. La directiva anticipada deberá ser suscrita por las personas de apoyo en ella designadas, cuando la misma prevea la necesidad de designar personas de apoyo para decisiones futuras que no se encuentren previamente expresadas en la misma.

Artículo 35. *Ajustes razonables relacionados con las directivas anticipadas.* En caso de que la persona titular del acto jurídico requiera la realización de ajustes razonables para la suscripción de la directiva anticipada, será obligación del notario o del Centro de Conciliación, según sea el caso, los ajustes razonables necesarios.

Parágrafo. Las declaraciones de la directiva anticipada podrán ser expresadas mediante cualquier forma de comunicación, y podrá realizarse a través de videos o audios y otros medios tecnológicos, así como a través de lenguajes alternativos de comunicación que permitan establecer con claridad tanto el contenido de la declaración como la autoría, siempre y cuando se realicen en presencia de notario o conciliador inscrito ante un Centro de Conciliación y contengan los elementos de que trata el artículo 34 de la presente ley. De ello se dejará la respectiva constancia en un acta o elevarse a escritura pública, según sea el caso, que sustenta la expresión de la directiva anticipada mediante esta clase de medios. El documento que se levante cumplirá el requisito de constar por escrito al que se refiere el artículo 34 de la presente ley.

Artículo 36. *Modificación, sustitución y revocación.* El documento de directiva anticipada puede ser modificado, sustituido o revocado en cualquier momento por quien lo suscribió, mediante el mismo trámite surtido para su creación. Estas acciones se entenderán de la siguiente manera:

- a) *Modificación:* El documento de directiva anticipada se entenderá modificado cuando se cambie de manera parcial el contenido de este sin privarle de efectos;
- b) *Sustitución:* El documento de directiva anticipada se entenderá sustituido cuando se le prive de efectos al contenido, otorgando efectos a uno nuevo en su lugar;
- c) *Revocación:* El documento de directiva anticipada se entenderá revocado cuando se retiren los efectos del contenido del mismo de manera definitiva.

Parágrafo. Para que se entienda realizada alguna de las anteriores acciones, se deberá redactar un documento con los mismos requisitos para la creación de la directiva anticipada, señalando explícitamente la voluntad de modificar, sustituir o revocar la directiva anticipada. Es obligación de la persona titular del acto informar de la modificación, sustitución o revocación de la directiva anticipada a las personas designadas como apoyo en la misma, cuando sea el caso.

Artículo 37. *Cláusula de voluntad perenne.* La persona titular del acto jurídico que realice una directiva anticipada podrá incluir en la misma una cláusula de voluntad perenne, por medio de la cual invalida de manera anticipada las declaraciones de voluntad que exprese con posterioridad a la suscripción de la directiva anticipada, siempre que contradigan las decisiones establecidas en esta. Dicha cláusula podrá ser modificada, sustituida o revocada conforme a las reglas establecidas en el artículo precedente.

Artículo 38. *Publicidad de la directiva anticipada.* Cualquier persona podrá allegar una copia u original de la directiva anticipada con el fin de que sea tenida en cuenta por terceros con el fin de garantizar el cumplimiento de las decisiones expresadas de manera anticipada en la misma. Igualmente, podrá informar sobre la existencia de una directiva anticipada para que los familiares o personas de apoyo puedan realizar los trámites pertinentes y aportar copia u original de la misma ante terceros, de tal manera que se garantice la voluntad de la persona titular del acto jurídico.

Artículo 39. *Incorporación de la directiva anticipada en la historia clínica.* Cuando la persona titular del acto jurídico que suscriba una directiva anticipada lo desee, podrá solicitar que se incorpore en la historia clínica una copia de la escritura pública o acta de conciliación mediante la cual se constituyó la directiva anticipada, como anexo de la historia clínica, con el fin de garantizar el respeto de las decisiones establecidas en la misma, siempre que las decisiones allí contenidas tengan relación con la atención en salud que decide o no recibir.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social, o quien haga sus veces, reglamentará igualmente el proceso de incorporación de las directivas anticipadas en la historia clínica en un plazo no superior a un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley.

CAPÍTULO IX

Procedimiento de adjudicación, modificación y terminación de adjudicación judicial de apoyos

Artículo 40. Modifíquese el numeral 7 contenido en el artículo 22 de la Ley 1564 de 2012; quedará así:

“7. De la adjudicación, modificación y terminación de apoyos adjudicados judicialmente”.

Artículo 41. Modifíquese el numeral 6 del artículo 577 de la Ley 1564 de 2012, así:

“**Artículo 577. Asuntos sujetos a su trámite.** Se sujetarán al procedimiento de jurisdicción voluntaria los siguientes casos:

6. La adjudicación, modificación o terminación de apoyos adjudicados judicialmente, solicitada por la persona titular del acto”.

Artículo 42. *Adjudicación de apoyos en la toma de decisiones promovido por la persona titular del acto jurídico.* El artículo 586 de la Ley 1564 de 2012 quedará así:

“**Artículo 586. Adjudicación de apoyos en la toma de decisiones.** Para la adjudicación de apoyos promovida por la persona titular del acto jurídico, se observarán las siguientes reglas:

1. La demanda que eleve la persona no tendrá formalidad alguna, y podrá presentarse por cualquier medio, siempre que conste la voluntad expresa de la persona de solicitar apoyos en la toma de decisiones.
2. En el auto admisorio de la demanda se ordenará citar a las personas que hayan sido identificadas por la persona titular del acto como apoyos, si es el caso, y a quienes consideren tienen una relación de confianza con la misma y se ordenará la valoración de apoyos.
3. El informe de valoración de apoyos deberá consignar:
 - a) Los apoyos que la persona requiere para la comunicación y la toma de decisiones en los aspectos que la persona considere relevantes;
 - b) Los ajustes que la persona requiera para participar activamente del proceso;
 - c) Las sugerencias frente a mecanismos que permitan desarrollar las capacidades de la persona en relación con la toma de decisiones para alcanzar mayor autonomía en las mismas;
 - d) Las personas que pueden fungir como apoyo en la toma de decisiones de la persona, para cada aspecto relevante de su vida;
 - e) Un informe general sobre el proyecto de vida de la persona.
4. Recibido el informe de valoración de apoyos, el Juez, dentro de los cinco (5) días siguientes correrá traslado del mismo, por un término de diez (10) días.
5. Resueltas las objeciones, si las hubiere, y vencido el término probatorio, se dictará sentencia; en esta se hará claridad frente a la adjudicación de apoyos en relación con los distintos tipos de actos jurídicos, ordenará los programas de acompañamiento a las familias cuando sean pertinentes y las demás medidas que se consideren necesarias para asegurar la autonomía y respeto a la voluntad y preferencias de la persona.
6. Se reconocerá la función de apoyo de las personas designadas para ello. Si la persona designada como apoyo presenta dentro de los siguientes cinco (5) días excusa o alega inhabilidad, se tramitará incidente para decidir sobre el mismo”.

Artículo 43. *Adjudicación de apoyos para la toma de decisiones promovida por persona distinta al titular del acto jurídico.* Y el artículo 396 de la Ley 1564 de 2012 quedará así:

“**Artículo 396.** El proceso de adjudicación de apoyos promovido por persona distinta al titular del acto jurídico se observarán las siguientes reglas:

1. La demanda que eleve la persona deberá ser acompañada de un escrito donde se demuestre el interés legítimo del demandante frente a la adjudicación de apoyos para la persona titular del acto, y las circunstancias que demuestren que la persona titular del acto jurídico se encuentra imposibilitada para manifestar su voluntad por cualquier medio posible.
2. En el auto admisorio de la demanda se ordenará citar a la persona titular del acto, cuando fuera posible, y a quienes consideren tienen una relación de confianza con la persona.
3. Admitida la demanda el Juez decretará las pruebas que estime convenientes y ordenará la valoración de apoyos.
4. El informe de valoración de apoyos deberá consignar:
 - a) La verificación que permita concluir que la persona titular del acto jurídico se encuentra imposibilitada para manifestar su voluntad por cualquier medio posible;
 - b) Los apoyos que la persona requiere para la comunicación y la toma de decisiones en los aspectos relativos a manejo financiero, toma de decisiones en salud, y los demás que se consideren relevantes;
 - c) Los ajustes que la persona requiera para participar activamente del proceso;
 - d) Las sugerencias frente a mecanismos que permitan desarrollar las capacidades de la persona en relación con la toma de decisiones para alcanzar mayor autonomía en las mismas.
 - e) Las personas que pueden fungir como apoyo en la toma de decisiones de la persona, para cada aspecto relevante de su vida;
 - f) Un informe general sobre el proyecto de vida de la persona.
5. Recibido el informe de valoración de apoyos, el Juez, dentro de los cinco (5) días siguientes correrá traslado del mismo, por un término de diez (10) días.
6. Resueltas las objeciones, si las hubiere, y vencido el término probatorio, se dictará sentencia; en esta se hará claridad frente a la adjudicación de apoyos en relación con los distintos tipos de decisiones, ordenará

los programas de acompañamiento a las familias cuando sean pertinentes, y las demás medidas que se consideren necesarias para asegurar la autonomía y respeto a la voluntad y preferencias de la persona.

7. Se reconocerá la función de apoyo de las personas designadas para ello. Si la persona designada como apoyo presenta dentro de los siguientes cinco (5) días excusa o alega inhabilidad, se tramitará incidente para decidir sobre el mismo”.

Artículo 44. En el proceso de adjudicación de apoyos, el juez de familia deberá tener presente, además de lo dispuesto en la presente ley, los siguientes criterios:

- a) En todos los procesos de adjudicación judicial de apoyos se deberá tener en cuenta y favorecer la voluntad y preferencia de la persona titular del acto frente al tipo y la intensidad del apoyo que desea recibir para la celebración del mismo. La participación de la persona en el proceso de adjudicación es indispensable, so pena de nulidad del proceso, salvo las excepciones previstas en la ley;
- b) Se deberá tener en cuenta la relación de confianza entre la persona titular del acto y la o las personas que serán designadas para prestar apoyo en la celebración de los mismos;
- c) Se podrán adjudicar distintas personas de apoyo para distintos actos jurídicos en el mismo proceso;
- d) La valoración de apoyos que se haga en el proceso deberá ser llevada a cabo de acuerdo a las normas técnicas establecidas para ello.

Artículo 45. El artículo 587 de la Ley 1564 de 2012 quedará así:

“**Artículo 587. *Modificación y terminación de la adjudicación de apoyos.*** La persona titular del acto podrá solicitar la terminación o modificación de los apoyos adjudicados en cualquier momento. El Juez deberá notificar de ello a las personas designadas como apoyo y correrá traslado de diez (10) días de la solicitud para que estas se pronuncien al respecto.

En caso de no presentarse oposición por ninguna de las personas designadas como apoyo, el Juez modificará o terminará la adjudicación de apoyos, conforme a la solicitud.

En caso de presentarse oposición por parte de una de las personas de apoyo se ordenará una valoración de apoyos, con base en la cual el juez decidirá sobre la modificación o terminación de la adjudicación de apoyos”.

Artículo 46. *Unidad de actuaciones y expedientes.* Cualquier actuación judicial

relacionada con personas a quienes se les haya adjudicado apoyos será de competencia del Juez que haya declarado la sentencia adjudicando apoyos.

Cada despacho contará con un archivo de expedientes inactivos sobre las personas a quienes se les haya adjudicado apoyos en la toma de decisiones del cual se pueden retomar las diligencias, cuando estas se requieran. En el evento de requerirse el envío al archivo general, estos expedientes se conservarán en una sección especial que permita su desarchivo a requerimiento del juzgado.

Parágrafo. El expediente de quienes hayan terminado la adjudicación de apoyos, que no haya tenido movimiento en un lapso superior a dos (2) años, podrá ser remitido al archivo general. Un nuevo proceso de adjudicación de apoyos con posterioridad, hará necesario abrir un nuevo expediente.

También será causa de archivo general la muerte de la persona.

CAPÍTULO X

Régimen de Transición

Artículo 47. *Vigencia.* Las disposiciones establecidas en esta ley entrarán en vigencia a partir de su promulgación, con excepción de aquellos artículos que establezcan un plazo para su implementación y los artículos contenidos en CAPÍTULO IX de la presente ley, los cuales entrarán en vigencia dieciocho (18) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 48. *Prohibición de interdicción.* Queda prohibido iniciar procesos de interdicción o inhabilitación, o solicitar la sentencia de interdicción o inhabilitación para dar inicio a cualquier trámite público o privado a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 49. *Proceso de adjudicación judicial de apoyos transitorio.* Hasta tanto entren en vigencia los artículos contenidos en el CAPÍTULO IX de la presente ley, el juez de familia del domicilio de la persona titular del acto jurídico puede determinar de manera excepcional los apoyos necesarios para una persona mayor de edad cuando esta se encuentre absolutamente imposibilitada para expresar su voluntad por cualquier medio, siempre que sea necesario para garantizar el ejercicio y la protección de los derechos de la persona titular del acto.

El proceso de adjudicación judicial de apoyos transitorio será promovido por una persona con interés legítimo y que acredite una relación de confianza con la persona titular del acto.

El juez, por medio de un proceso verbal sumario, determinará la persona o personas de apoyo que asistirán a la persona titular del acto jurídico, teniendo en cuenta la relación de confianza, amistad, parentesco o convivencia entre estos y

la persona titular. La sentencia de adjudicación de apoyos fijará el alcance de los apoyos teniendo en cuenta las normas establecidas en la presente ley, al igual que el plazo del mismo, el cual no podrá superar la fecha final del periodo de transición.

La persona titular del acto jurídico podrá oponerse a la adjudicación judicial de apoyos en cualquier momento del proceso.

Artículo 50. *Procesos de interdicción o inhabilitación en curso.* Aquellos procesos de interdicción o inhabilitación que se hayan iniciado con anterioridad a la promulgación de la presente ley, deben ser suspendidos y se consultará con la persona titular del acto si éste desea realizar un acuerdo de apoyos o directiva anticipada conforme a las normas establecidas en la presente ley. En aquellos casos en donde la persona titular del acto se encuentre absolutamente imposibilitada para manifestar su voluntad por cualquier medio posible, el juez de familia que adelantaba el proceso de interdicción, una vez acreditada la anterior condición, podrá dar inicio al proceso de adjudicación de apoyos transitorio, con sujeción a los principios que rigen la presente ley.

Artículo 51. *Personas que se encuentran bajo medida de interdicción o inhabilitación.* Aquellas personas que contaran con sentencia de interdicción o inhabilitación anterior a la promulgación de la presente ley, diez (10) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley se entenderán como personas con capacidad legal plena. Sin perjuicio de lo anterior, en un plazo no superior a dieciocho (36) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, los jueces de familia que hayan adelantado procesos de interdicción o inhabilitación deberán citar a las personas que estaban bajo medida de interdicción o inhabilitación, al igual que a las personas designadas como curadores o consejeros, a que comparezcan ante el juzgado para determinar si se requiere la adjudicación judicial de apoyos, conforme a las normas de la presente ley.

Las personas que se encontraban bajo medida de interdicción o inhabilitación podrán acudir directamente ante el juzgado para solicitar que se revise su situación jurídica, una vez entre en vigencia las normas contenidas en el CAPÍTULO IX de la presente ley. De cualquier manera, las personas que cuenten con medida de interdicción o inhabilitación podrán acceder a cualquier de los mecanismos de apoyo contemplados en la presente ley desde la entrada en vigencia de la misma, para lo cual se entenderá que cuentan con capacidad legal plena para la celebración de acuerdos de apoyo o directivas anticipadas, con las salvaguardas contempladas en la presente ley.

CAPÍTULO XI

Derogatorias y disposiciones finales

Artículo 52. *Derogatorias.* Quedan derogados los numerales 5 y 6 contenidos en el artículo 22 de la Ley 1564 de 2012; el ordinal 7º contenido en el

artículo 2189 del Decreto 410 de 1971; el ordinal 3° del artículo 127, el ordinal 2° del artículo 1061 y el ordinal 3° del artículo 1068 de la Ley 57 de 1887; los artículos 1° a 4°, 6° a 12 y 14 a 120 de la Ley 1306 de 2009, el artículo 6° de la Ley 1412 de 2010 y las demás normas que sean contrarias a esta ley.

Se firma por los autores y coautores:

 Carlos Negret Defensor del pueblo	 SAMUEL HOYOS M.
 Angelica Lozano Carrea.	 OSCAR OSPINA
 John E. Molina F.	 MARIA MERCEDES
 OSCAR OSPINA R. C. A. Urdariego Carrea	 MARIA MERCEDES
 JUAN MANUEL GALÁN	 ALVARO URIBE
 FERNANDO BOTERO	 ALVARO URIBE
 Luis Carlos Andrade	 ALVARO URIBE
 ALVARO URIBE	 VERA GARCIA BURGOS
 ALVARO URIBE	 HO. JOSÉ CARLOS MIZNER
 ALVARO URIBE	 ROSMARY

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley es fruto del cuidadoso trabajo llevado a cabo por la Mesa Técnica conformada para el efecto por el Consejo Nacional de Discapacidad, de la cual hicieron parte el Plan Presidencial para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Unidad Administrativa para la Reparación y Atención Integral a las Víctimas, el Ministerio del Interior, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Asociación Colombiana

de Síndrome de Down (ASDOWN), el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social de la Universidad de los Andes (PAIS), la Universidad Externado de Colombia y algunos activistas independientes por los derechos de las personas con discapacidad, entre otros.

1. La obligación del Estado colombiano de implementar el nuevo paradigma sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Colombia, el 10 de mayo de 2011, se integró a la lista de países que ratificaron la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante CDPD). La ratificación de la CDPD generó, para Colombia, la obligación internacional de garantizar los derechos humanos de la población de personas con discapacidad y armonizar su legislación interna para asegurar el goce efectivo de dichos derechos. La CDPD, al tratarse de un instrumento internacional de derechos humanos, ratificada por Colombia, y en consideración a lo establecido en el artículo 93 de la Constitución Política, se entiende incorporada al bloque de constitucionalidad y, por ende, sus disposiciones prevalecen en el orden interno.

Una de las principales obligaciones que surge de la ratificación de la CDPD consiste en el cambio de paradigma sobre los derechos de las personas con discapacidad. Así, históricamente se pueden identificar tres principales modelos por medio de los cuales se ha concebido el concepto de discapacidad, y cuya concepción ha determinado el trato que reciben las personas con discapacidad. En ese sentido, los tres modelos de la discapacidad predominantes han sido el modelo de la prescindencia, el modelo médico-rehabilitador y el modelo social¹.

Bajo el modelo de la prescindencia, la discapacidad es entendida como un castigo o maldición², por lo que las personas con discapacidad son concebidas como inútiles y se legitima prescindir de ellas, motivo por el cual la sociedad les rechaza o aísla de la vida en comunidad. En ese sentido, la sociedad plantea dos respuestas a la discapacidad: la eugenesia o la marginación. Un ejemplo histórico de la primera se puede rastrear al Holocausto Nazi, donde las *deformidades físicas o mentales* eran consideradas tendencias criminales o demoniacas y, a través de la Ley para la Prevención de Descendencia Genéticamente Defectuosa, se realizaron esterilizaciones a personas con discapacidad y se dispuso de mecanismos de exterminio como envenenamiento por monóxido de carbono, dando

¹ PALACIOS, Agustina. El modelo social de la discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad. Madrid; Grupo editorial CINCA, 2008.

² Op. Cit. PALACIOS.

como resultado la muerte de cerca de un millón de personas con discapacidad³.

Por su parte, un ejemplo de la marginalización de las personas con discapacidad bajo el modelo de prescindencia se puede rastrear en la Edad Media, en la que la presencia de una discapacidad generalmente significaba el abandono de niños y niñas a manos de organizaciones religiosas que creaban asilos y orfanatos donde abundaban las personas con discapacidad⁴.

En cuanto al modelo médico-rehabilitador, este entiende la discapacidad como la presencia de un diagnóstico médico, equiparando discapacidad con enfermedad y generando una visión de las personas con discapacidad como *enfermos*, siendo la función de la sociedad y el Estado *curar* o *normalizar* a la persona con discapacidad. La respuesta de este modelo tiene como consecuencia la exclusión de las personas con discapacidad de la vida social, pues la principal función del accionar social y estatal es *curar* la discapacidad, y no la inclusión de las personas con discapacidad. En últimas, la discapacidad sigue estando centrada en la persona con discapacidad y es intrínseca a la persona.

Por último, el modelo social de la discapacidad entiende que la discapacidad es el resultado de unas características funcionales y las barreras sociales con las que se enfrentan las personas con estas características. Así, la discapacidad ya no es un elemento intrínseco a la persona, sino el resultado de una sociedad inaccesible o no inclusiva. Esta forma de concebir la discapacidad nace del reclamo de las personas con discapacidad durante los años sesenta, principalmente en Europa y Estados Unidos, que buscaban cambiar el foco de atención, de su diversidad funcional, a las barreras sociales y ambientales⁵. Bajo este modelo, la respuesta social pasa de ser la exclusión, marginalización o normalización de las personas con discapacidad, a la eliminación de las barreras, bien sean ambientales o sociales, que limitan o niegan el acceso a los derechos a las personas con características funcionales diversas.

Este último modelo es el adoptado por la CDPD, la cual entiende la discapacidad como “un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”⁶. Bajo

esta premisa, entonces, la obligación del Estado colombiano bajo la convención implica desarrollar el postulado del modelo social de la discapacidad, bajo el cual se deben identificar las barreras que impiden el goce efectivo de los derechos de las personas con discapacidad.

Prescindencia	Médico-Rehabilitador	Social (modelo adoptado por la CDPD)
La discapacidad como una maldición, un castigo.	La discapacidad como una enfermedad, como algo que debe “curarse”, “arreglarse”, “prevenirse”.	La discapacidad como una manifestación de la diversidad humana. La discapacidad es el resultado de la interacción entre las diferencias funcionales y las barreras en el entorno.
La respuesta social es eliminarla de la vida en comunidad. Las PCD son “inválidas” e inútiles para la sociedad. La respuesta legal es la negación de la ciudadanía (interdicción), la institucionalización forzada y el asistencialismo (objetos de la caridad).	La respuesta social es la “normalización” desde el punto de vista médico-funcional. La respuesta legal es otorgar voz “experta” a la ciencia médica o al derecho, en donde se niega la capacidad jurídica para “protegerles” (interdicción).	La respuesta social es identificar las barreras y garantizar la vida en comunidad. La respuesta legal es reconocimiento pleno de la ciudadanía, promoción de la autonomía y toma de decisiones con apoyo.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

El Modelo Social de Discapacidad se encuentra desarrollado en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual fue firmada por el Estado colombiano el 30 de marzo de 2007, aprobada por el Congreso de la República a través de la Ley 1346 de 2009 y finalmente ratificada el 10 de mayo de 2011.

La Convención, primer instrumento internacional de derechos humanos del siglo XXI, no crea derechos nuevos para las personas con discapacidad. Por el contrario, reconoce a esta población los mismos derechos que ostentan todas las personas, determinando un enfoque diferencial particular para la concreción efectiva de los mismos.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad determina que la discapacidad se genera cuando un cuerpo con diversidad se encuentra con una barrera que le impide acceder a un servicio o ejercer un determinado derecho. A partir de esta noción, la responsabilidad que en algún momento estuvo en cabeza del individuo –de curarse por ejemplo–, es trasladada al conglomerado social, en tanto es el responsable de la generación de barreras. La persona con discapacidad es distinta, pero no inferior.

La ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con

³ EVANS Suzanne. *Forgotten Crimes. The Holocaust and People with Disabilities*. Universidad de Michigan. 11 Junio de 2008.

⁴ SCHEERENBERGER, R.C., *Historia del retraso mental*, en Op Cit PALACIOS. Pg. 59.

⁵ BARNES, C. y MERCER, G., *Disability*, op cit., capítulo 1, ABBERLEY, P., “The concept of oppression and the development of a social theory of disability”, *Disability, Handicap*. En: PALACIOS.

⁶ Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 2006, preámbulo, literal e).

Discapacidad ha significado en el mundo entero la necesidad de repensar los esquemas públicos y privados en torno a esta población, y de impulsar una transformación cultural que dé cabida a la desaparición de preconceptos ligados a la invalidez de los sujetos con discapacidad, como quiera que este instrumento internacional impone a los países el deber de proceder a abolir en sus ordenamientos jurídicos y políticas públicas, toda referencia que pueda ser discriminatoria, al igual que están llamados a combatir los estereotipos y prejuicios, promover la conciencia sobre las habilidades de las personas con discapacidad, eliminar las barreras que impiden acceder a la movilidad, la información y las comunicaciones, promover la vida autónoma e, y asegurar a esta comunidad el reconocimiento de la capacidad jurídica y el acceso a la justicia, entre otros aspectos de especial relevancia.

Así las cosas, desde el momento en que Colombia procedió a la ratificación de este tratado, surgió para ella la obligación de efectuar todas las modificaciones que sean requeridas para adoptar ajustes razonables que hagan efectiva la igualdad material para las personas con discapacidad a través de la abolición de barreras que obstaculizan su desarrollo individual y participación social, lo que abarca, como se ha expuesto, el replanteamiento de las políticas públicas y la reformulación del escenario jurídico.

Fuerza vinculante para Colombia de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Teniendo en consideración que se trata de un instrumento internacional de derechos humanos y que el artículo 93 de la Constitución Política consagra que estos se integran al texto constitucional a través del bloque de constitucionalidad, las disposiciones contenidas en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad prevalecen en el orden interno y “sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizadas como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes”⁷.

En otras palabras, la sociedad y las instituciones colombianas deben a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad igual observancia que a los postulados de la Constitución Política, lo que a su vez significa que dado el principio de supremacía constitucional, todas las disposiciones de carácter legal y reglamentario que integran el ordenamiento jurídico colombiano deben estar acordes y en armonía con la Convención.

Así, la Convención no debe ser entendida como la expresión de una voluntad política estatal, sino como un texto normativo, aplicable y exigible judicialmente con la misma fuerza vinculante del texto superior.

⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-067 de 2003.

A partir de este reconocimiento, Colombia está llamada a modificar por completo el enfoque que históricamente ha brindado a la discapacidad, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional al precisar que “La protección de los derechos humanos de estas personas se regula desde un modelo social, en el que se entenderá la discapacidad como una realidad y no como una enfermedad que se debe superar a toda costa, es decir, desde un punto de vista en el que se acepta la diversidad y la diferencia social”⁸.

2. El Modelo Social de la Discapacidad y el Mandato de Armonización del Régimen de Capacidad Legal a los estándares del artículo 12 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La CDPD, el instrumento más avanzado de derechos humanos de las personas con discapacidad y que contó con su participación directa en la formulación de su contenido, adopta abiertamente el modelo social. Este modelo parte de que la discapacidad está en las barreras en el entorno y que impone la sociedad. Esto quiere decir que ya deja de considerarse la discapacidad como un problema de la persona, como un diagnóstico o un castigo, y debe asumirse como un problema social estructural. Como consecuencia, la sociedad debe eliminar las barreras de todo tipo que generan la discapacidad para promover la autonomía e inclusión de las personas con discapacidad.

La Corte Constitucional ha afirmado que este modelo debe guiar la interpretación constitucional de la normativa relacionada con las personas con discapacidad:

“La jurisprudencia constitucional, a partir de estas premisas, ha concluido que el modelo social es el marco de referencia de las previsiones del bloque de constitucionalidad contenidas en el CDPD. Por tanto, como en esta sentencia se ha señalado que ese instrumento de derechos humanos es el estándar más alto de protección de los derechos de las personas en situación de discapacidad, conforma el parámetro de interpretación sobre el contenido y alcance de las prerrogativas constitucionales a favor de esa población, de acuerdo con la regla hermenéutica contenida en el inciso primero del artículo 93 C. P.”⁹.

Frente a la capacidad jurídica, el artículo 12 de la Convención, sobre el igual reconocimiento como personas ante la ley, consagra que “[l]os Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida” y que están encargados de adoptar “las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las

⁸ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-850 de 2014.

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-066-13. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica”. En pocas palabras esto quiere decir que ya no son admisibles los sistemas que admitan la negación total o parcial de las personas con discapacidad. Por el contrario, las normas y las prácticas sociales deben reconocer en toda ocasión la capacidad legal de todas las personas.

Este nuevo paradigma contradice la tradición histórica, pues ya no admite la ficción jurídica que restringía la capacidad de ejercicio, diferenciándola de la capacidad de goce. La importancia de este nuevo paradigma hace que sea central en la Convención, pues es parte inescindible del reconocimiento de la autonomía y la dignidad de las personas con discapacidad. Por este motivo, el Comité de la Convención eligió desarrollar conceptualmente el artículo 12 en su primera Observación General, emitida en 2014.

La Observación General número 1 afirma categóricamente que la capacidad jurídica es un “atributo universal inherente a todas las personas en razón de su condición humana y debe defenderse para las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás”¹⁰. Como consecuencia,

El artículo 12 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, en cambio, deja en claro que el “desequilibrio mental” y otras denominaciones discriminatorias no son razones legítimas para denegar la capacidad jurídica (ni la capacidad legal ni la legitimación para actuar). En virtud del artículo 12 de la Convención, los déficits en la capacidad mental, ya sean supuestos o reales, no deben utilizarse como justificación para negar la capacidad jurídica¹¹.

Esto quiere decir que el concepto central de la capacidad jurídica ya no debe ser la supuesta (in)capacidad para tomar decisiones. En el nuevo paradigma el punto de partida es que todas las personas pueden expresar su voluntad y preferencias, así que el núcleo de la capacidad jurídica es la toma de decisiones con apoyo.

Así las cosas, el concepto de apoyos para la toma de decisiones y las salvaguardas son principales para entender el funcionamiento concreto de los esquemas de capacidad legal. Estos conceptos ponen en el centro la voluntad y autonomía de la persona con discapacidad, superando por completo los sistemas que se sostienen a partir del “mejor interés” de la persona con discapacidad, en los que la decisión la toma un tercero.

En este mismo sentido se pronunció el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las

Personas con Discapacidad en su revisión al informe inicial de Colombia, cuando expresó que:

[R]ecomienda al Estado parte que adopte un plan para la revisión y modificación de toda la legislación que incluya la derogación inmediata de disposiciones que restrinjan el pleno reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, incluyendo las Leyes 1306 (2009) y 1412 (2010), así como del Código Civil, el Código Penal y leyes adjetivas¹².

Este proyecto de ley busca que el marco legal colombiano se ajuste al mandato del artículo 12 de la CDPD.

3. Resumen de la propuesta del proyecto de ley

- El presente proyecto de ley reconoce la capacidad legal de todas las personas con discapacidad mayores de edad, sin excepciones, y sin limitaciones, al ejercicio del mismo, con concordancia con el mandato del artículo 12 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Para ello, se reemplazan las figuras de la interdicción y la inhabilitación por sistemas de toma de decisiones con apoyo.
- Los apoyos se definen como “tipos de asistencia que se prestan a la persona con discapacidad para facilitar el ejercicio de sus derechos. Esto puede incluir la asistencia en la comunicación, la asistencia para la comprensión de determinados actos jurídicos y sus consecuencias, y la asistencia en la manifestación de la voluntad y preferencias personales”.

Se establecen tres (3) mecanismos de apoyo en la toma de decisiones,

- Los acuerdos de apoyo.
- La adjudicación judicial de apoyos
- Las directivas anticipadas.
- La diversidad de mecanismos de apoyo permite que las personas con discapacidad, junto con las personas de apoyo, puedan generar sistema de apoyo en la toma de decisiones que se ajusten a sus necesidades y preserven la autonomía y dignidad de las personas con discapacidad, al tiempo que garantiza los apoyos necesarios para el ejercicio de la capacidad legal.
- El proyecto de ley establece diversas salvaguardas a lo largo del articulado, diferenciadas dependiendo del mecanismo de apoyo que la persona con discapacidad es-

¹⁰ COMITÉ DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observación General sobre el artículo 12: igual reconocimiento como persona ante la ley. 11 período de sesiones, 30 de marzo a 11 de abril de 2014. P. 3.

¹¹ *Ibíd.*

¹² COMITÉ DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia. 292ª sesión, 30 de septiembre de 2016. P. 2.

coja, con el fin de garantizar la protección de la autonomía y voluntad de las personas con discapacidad en Colombia.

- El proyecto de ley contempla un nutrido número de formas de prestar apoyos en la toma de decisiones, sin restringir los mismos a otros que la persona con discapacidad pueda requerir, cuyas intensidades permiten a las personas con discapacidad en Colombia ejercer su capacidad legal de maneras diferenciadas dependiendo de sus necesidades particulares.
- El proyecto de ley contempla un procedimiento de adjudicación judicial de apoyos iniciado por una persona diferente al titular, para aquellos casos en donde la persona se encuentra imposibilitada para manifestar su voluntad por cualquier medio, asegurando así el acceso a los apoyos a todas las personas que lo requieran.

4. El paradigma anterior sobre la capacidad legal contenido en el Código Civil y la Ley 1306 de 2009

Históricamente, no reconocer la capacidad jurídica ha sido una forma de limitar el ejercicio de la ciudadanía plena. La tradición de nuestro Código Civil no es ajena a esta tendencia y por eso no reconocía la capacidad legal plena de las mujeres. Solamente sesenta años después de la promulgación del Código Civil, la Ley 28 de 1932 [...] le dio plena capacidad civil para disponer y administrar [...] su propiedad, sin limitación de ninguna especie; y, en cuanto hace a la persona de la mujer casada, el Decreto 2820 de 1974, estableció que en las relaciones familiares ella se encuentra en pie de igualdad con el hombre¹³.

Frente a las personas con discapacidad, este reconocimiento ha sido todavía más lento, pues apenas hasta el año 2007 fue presentado un proyecto de ley que finalmente reformó la interdicción. El Proyecto de ley número 049 de 2007 de la Cámara de Representantes tenía un objetivo ambicioso, la reforma total del régimen de capacidad legal para ponerlo al día con los avances en diferentes materias, como los derechos fundamentales, las ciencias, “e incluso la administración empresarial”¹⁴. En la exposición de motivos se aclaraba que una misión de esta envergadura no podía realizarse con pequeños ajustes, pues “la situación de discordancia entre las realidades fácticas de la sociedad moderna y las disposiciones jurídicas es de tal magnitud que

llega a ser un despropósito intentar una simple labor de retoque institucional”¹⁵.

Este proyecto, al convertirse en ley, modificó la dinámica procesal de la interdicción, desarrolló el régimen de guardas y buscó limitar la institucionalización forzosa en hospitales psiquiátricos¹⁶. Frente a la regulación anterior, tanto el régimen de guardas como los límites a la institucionalización forzosa suponían un control a los abusos de guardas y curadores. Adicionalmente, generó la obligación de revisar el proceso periódicamente y abrió la posibilidad de terminar la interdicción.

Sin embargo, el paradigma detrás del renovado marco legal es prácticamente el mismo que el del Código Civil. El núcleo de la interdicción no fue modificado, pues todavía permite sustraer la capacidad legal por motivos de discapacidad, que dividió en absoluta y relativa según criterios médicos¹⁷. Es decir, sigue siendo un tercero quien toma las decisiones por la persona con discapacidad (un juez o jueza, un médico o médica o un familiar) Aunque intentó poner límite a las institucionalizaciones forzosas, en realidad permite que sean a largo plazo si un “experto” lo considera necesario, contrariando todos los estándares actuales de derechos humanos en la materia (artículos 20-24, Ley 1306 de 2009)¹⁸.

El [relator] sigue recibiendo informes sobre el uso sistemático de intervenciones médicas forzosas en todo el mundo. **Al igual que los órganos de las Naciones Unidas, ha establecido que el tratamiento involuntario y otras intervenciones psiquiátricas en centros de atención de la salud son formas de tortura y malos tratos.** Las intervenciones médicas forzosas, que suelen justificarse erróneamente alegando teorías de incapacidad y de necesidad terapéutica contrarias a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, se ven legitimadas por las leyes nacionales, y pueden llegar a gozar de un amplio apoyo público al realizarse en aras del presunto “interés superior” de la persona afectada. No obstante, en la medida en que infligen dolor o sufrimientos graves, contravienen la prohibición absoluta de la tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes (A/63/175, párrs. 38, 40 y 41). **Su preocupación por la autonomía y la dignidad de las personas con discapacidad hace que el Relator Especial**

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Marcia Rioux, Joan Gilmour y Natalia Ángel-Cabo. *Negotiating Capacity: Legally Constructed Entitlement and Protection EN Coercive Care: Rights, Law and Policy.* (Eds. Bernadette McSherry e Ian Freckelton). Routledge, 2013. NY.

¹⁷ La exposición de motivos del proyecto de ley afirmaba que “[n]o se trata de dar capacidad a la persona con discapacidad mental, sino de establecer unas pocas y sanas excepciones en beneficio tanto de los intereses de la persona con discapacidad como de la sociedad”.

¹⁸ *Op. Cit. Negotiating Capacity... P. 61.*

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-068 de 1999. M. P. Alfredo Beltrán Sierra. 10 de febrero de 1999.

¹⁴ Edgardo Maya Villazón, Guillermo Rivera, David Luna, et. ál. Exposición de Motivos del Proyecto de ley número 049 de 2007 de la Cámara de Representantes. *Gaceta del Congreso*. 1º de agosto de 2007.

inste a que se revise la legislación nacional que permite las intervenciones médicas forzosas¹⁹.

En efecto, bajo los modelos de la discapacidad²⁰, la interdicción responde a una combinación del modelo de prescindencia y del modelo médico-rehabilitador²¹. Bajo el modelo de prescindencia, la sociedad aísla a la persona con discapacidad, bien puede ser en instituciones o en su hogar. El efecto histórico de la interdicción ha sido segregar a las personas con discapacidad²². Bajo el modelo médico se entiende que la discapacidad es una cuestión de salud, lo que entrega a la medicina todo el poder sobre la vida de las personas con discapacidad²³.

El efecto del modelo médico-rehabilitador en la Ley 1306 es la patologización de la discapacidad, ya que la define siempre como patología o deficiencia. También son propias de este modelo todas las normas que permiten el acceso a los derechos según “grados” de discapacidad, como ocurre con la Ley 1306 y la limitación de la capacidad jurídica según si la “discapacidad mental” de la persona es “absoluta o relativa”. Por último, que sea un médico o médica quien tiene la última palabra sobre la valoración de la discapacidad es la forma en la que el derecho le entrega la autoridad a un profesional de la salud sobre la vida de una persona con discapacidad. Es el diagnóstico y la situación médica la que se convierten en la identidad de la persona. No en vano la exposición de motivos de la Ley 1306 de 2009 iniciaba así: “[e]l régimen legal actual de las personas que padecen (sic) algún tipo de trastorno mental (sic) que les impide comportarse (sic) adecuadamente en la sociedad”²⁴.

Los efectos de la interdicción, entonces, superan la simple esfera la protección patrimonial de las personas con discapacidad, para inmiscuirse en ámbitos tan íntimos y privados de estas, como lo son el derecho a contraer matrimonio, a decidir de manera autónoma sobre la autorización de medicamentos o procedimientos médicos, la decisión de ingresar libremente al mercado laboral, entre otras. La injerencia abusiva de terceros sobre aspectos tan individuales vulnera abiertamente la dignidad de las personas y desconoce su autonomía en la construcción y planteamiento del

proyecto de vida personal. Son estos paradigmas de la discapacidad, precisamente, los que han sido totalmente reevaluados y la Convención parte del modelo social de la discapacidad, como se mencionó con anterioridad, para plantear modelos de toma de decisiones con apoyos, como el establecido en el presente proyecto de ley, que permita a las personas con discapacidad en Colombia recuperar el derecho a decidir sobre su propia vida, con las salvaguardas y apoyos necesarios para ejercer su autonomía.

5. Análisis de costo-beneficio del proyecto de ley

El proyecto de ley no acarrea costos a la Nación, salvo algunos costos menores de implementación ya que distintos operadores de justicia, como es el caso de los juzgados de familia, los centros de conciliación y los notarios, deberán ser capacitados sobre la nueva normatividad y sus funciones en relación con la misma. De igual manera, algunas entidades públicas como son la Defensoría del Pueblo y los entes territoriales a través de las gobernaciones y las alcaldías en los casos de los Distritos, deberán capacitarse en los procesos de valoración de apoyos, lo cual generará costos de implementación. En este punto cabe resaltar que el Ministerio de Justicia y del Derecho ya ha adelantado procesos de capacitación en el reconocimiento de la capacidad legal de las personas con discapacidad bajo los estándares del artículo 12 de la CDPD, destinados a distintos operadores de justicia.

Sin embargo, cabe resaltar que los costos de implementación son mínimos en relación con los beneficios que el proyecto de ley plantea. Así, la posibilidad de crear acuerdos de apoyo por medio de documento privado elevado a escritura pública y por medio de actas de conciliación reducirá significativamente la carga del aparato judicial, el cual es el encargado bajo la legislación vigente de adelantar todos los procesos de interdicción e inhabilitación. Mientras que bajo la propuesta actual el proceso judicial de adjudicación de apoyos es excepcional y se privilegia la estipulación de acuerdos de apoyo, los cuales resultan más ágiles para las personas con discapacidad y sus respectivos apoyos. Adicionalmente, el reconocimiento de la capacidad legal de las personas con discapacidad en Colombia y su ejercicio por medio de sistemas de toma de decisiones con apoyo implica permitir el acceso al mercado de personas que régimen actual de capacidad legal se encuentran excluidos del tráfico jurídico.

Cabe resaltar que bajo la legislación vigente, en particular el artículo 28 de la Ley 1306 de 2009, el dictamen de interdicción se debe realizar por un equipo interdisciplinario, por lo que los costos de la valoración de apoyos judicial se reducen a la capacitación del equipo interdisciplinario al que hace alusión la norma previamente citada.

¹⁹ Juan Ernesto Méndez, Informe del Relator Especial sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. 22 período de sesiones, 1º de febrero de 2013. A/HRC/22/53. P. 15.

²⁰ Los modelos de la discapacidad son una conceptualización sobre las formas en las que las sociedades entienden la discapacidad y, como consecuencia, reaccionan a ella. Agustina Palacios. El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Madrid: Ed. Colección CERMI, 2008.

²¹ *Ibid.*

²²

²³ *Ibid.*

²⁴ Op Cit. Exposición de motivos...

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 25 de julio de 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 027 con su correspondiente exposición de motivos, por el Defensor del Pueblo, doctor *Carlos Negret*; honorable Senadora *Nubia García*; honorable Representante *Angélica Lozano* y otros honorables Representantes y honorables Senadores.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 2017
CÁMARA

por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por finalidad establecer medidas tendientes a proteger la integridad, el mínimo vital y la sostenibilidad socioeconómica del pescador de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala.

Artículo 2°. *Definición:*

Pescador comercial artesanal o de pequeña escala: el que realiza la pesca de manera individual u organizados en empresas, cooperativas u otras asociaciones, con su trabajo personal independiente, con aparejos propios de una actividad productiva de pequeña escala y mediante sistemas, artes y métodos menores de pesca.

Se incluyen en esta categoría a los recolectores de moluscos como la piangua y bivalvos en general y crustáceos como la jaiba y otros.

Pescador de subsistencia: aquella que comprende la captura y extracción de recursos pesqueros en pequeños volúmenes, que se efectúa sin ánimo de lucro y con el único fin de garantizar el mínimo vital para quien la realiza y su núcleo familiar.

Artículo 3°. *Principios.* La presente ley se regirá por los preceptos constitucionales, legales y por los siguientes principios:

1. Promover la defensa del medio ambiente sin afectar la seguridad alimentaria y nutricional de los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala y su derecho al trabajo.
2. Reafirmar el respeto de los ecosistemas y recursos pesqueros marinos continentales e hidrobiológicos para el desarrollo de la nación.

3. Defender la pesca de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala como actividad fundamental, para el desarrollo económico de los municipios pesqueros y asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida de los pescadores, sus familias y comunidades.

CAPÍTULO II

Institucionalidad

Artículo 4°. *Objeto de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) en relación a la pesca artesanal y acuicultura de recursos limitados.* Además de lo establecido en el Decreto 4181 de 2011, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) será la autoridad responsable del fomento de la pesca artesanal o de pequeña escala, así como del mejoramiento focalizado de las condiciones socioeconómicas de los pescadores de subsistencia y artesanales o de pequeña escala, en el marco de la legislación vigente en materia de desarrollo rural.

Artículo 5°. *Funciones de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) en relación a la pesca artesanal y acuicultura de recursos limitados.* Además de las funciones generales de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), descritas en el artículo 5° del Decreto Ley 4181 de 2011, se establecen las siguientes:

1. Planear, definir y ejecutar los programas para la implementación de la política de desarrollo rural, para las comunidades de pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala y acuicultores, con especial atención de la población vulnerable.
2. Coordinar con el Ministerio de Trabajo el diseño e implementación del seguro de desempleo estacional por veda, para los pescadores artesanales o de pequeña escala debidamente registrados ante la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) con el fin de obtener dicho beneficio.
3. Establecer puertos pesqueros, mercados, plantas de hielo y almacenamiento con frío y otras facilidades de soporte necesarias, para el manejo y la distribución de pescado y los productos derivados del mismo.
4. Proveer de servicios esenciales posextracción pesquera, que mejore la calidad de los productos de pescado, que pueda llegar al mercado externo.
5. Promover, incentivar y acompañar a los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala en la construcción de planes de negocios y participación en espacios internacionales que permitan la exportación de productos pesqueros tradicionales y no tradicionales.

6. Impulsar y acompañar iniciativas de desarrollo sostenible de la pesca a pequeña escala y generación de empleo adicional como nueva infraestructura pesquera e industrias relacionadas.
7. Promover programas de financiamiento en coordinación con las entidades competentes, que faciliten la provisión de recurso humano y financiamiento de capital para la mejora de embarcaciones y la creación de pequeñas empresas de servicios (sobre la base de embarcaciones y activos ya formalizados).

Artículo 6°. *Consejo Técnico Asesor de la Aunap*. Modifícase el artículo 9° del Decreto 4181 de 2011 en cuanto a la conformación del Comité Técnico Asesor, el cual quedará conformado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su delegado, quien lo presidirá.

- El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o su delegado.
- El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado.
- El Ministro de Trabajo, o su delegado.
- El Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o quien haga sus veces, o su delegado.
- El Director General de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap).
- Tres representantes, escogidos de ternas enviadas a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) por las organizaciones asociativas reconocidas de pescadores y acuicultores artesanales.
- El Consejo Asesor podrá invitar a sus sesiones a representantes de entidades públicas o privadas, en atención a la temática a tratar y sesionará con la periodicidad que señale el reglamento interno.

Parágrafo 1°. La Aunap definirá el mecanismo de selección de los representantes de los pescadores y acuicultores artesanales de subsistencia, comercial, artesanal o de pequeña escala, buscando dar representación a las diferentes regiones y fuentes de pesca artesanal contemplados en este artículo.

Parágrafo 2°. El Consejo Técnico Asesor podrá invitar a sus sesiones a representantes de entidades públicas o privadas relacionadas con las temáticas a tratar, y sesionará con la periodicidad que señale el reglamento interno.

Parágrafo 3°. La Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura (Aunap) ejercerá la Secretaría del Consejo Técnico Asesor.

Artículo 7°. *De los planes de ordenamiento pesquero*. La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) desplegará una estrategia para que todos los municipios pesqueros del país cuenten con su Plan de Ordenamiento Pesquero dentro de

los dos años siguientes a la promulgación de la presente ley.

A partir del término anterior, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), o quien haga sus veces, identificará los entes territoriales en los que no se haya implementado el Plan de Ordenamiento Pesquero, con el objeto de brindar apoyo en su estructuración y hacer seguimiento de los existentes, para su aplicabilidad, y respeto a los periodos de veda y mejoramiento de las condiciones de vida de los pescadores de subsistencia y pescadores artesanales o de pequeña escala y sus comunidades.

Artículo 8°. *Programa de pesca responsable*. La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) implementará los programas de pesca responsable en todos los nodos de pesca del país.

Parágrafo 1°. Dentro del programa de pesca responsable, la Aunap, o quien haga sus veces, liderará el proceso de concertación para la definición de las actividades productivas alternas en las épocas de veda y apoyará su implementación a través de los nodos de pesca en el país y las alternativas de producción durante ese período.

Parágrafo 2°. La Aunap o quien haga sus veces instruirá a los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala, sobre los alcances de un período de veda, las restricciones de pesca según las tallas mínimas establecidas de las especies pesqueras y demás reglamentación vigente sobre la materia; con el fin de salvaguardar la fauna marina y permitir el proceso completo de desarrollo y madurez de las especies.

Parágrafo 3°. El Gobierno nacional creará el Sello de Certificación Nacional que acredite los productos y su calidad, provenientes de la pesca artesanal.

Artículo 9°. *Censo Nacional de Pesca y Acuicultura*. El DANE en coordinación con la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) dentro del siguiente año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, realizará el censo de los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala. La definición de las variables o preguntas específicas que permitan la identificación de los perfiles socioeconómicos de las personas y empresas que participan en todas las etapas de la cadena de valor de la pesca de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala, se hará de manera conjunta entre las dos entidades.

Dentro de las variables a ser incorporadas en el censo se encuentran: i) la zona en que desarrolla su actividad; ii) los artes de pesca que utiliza; iii) las especies que captura; iv) el estado de riesgo de estas; v) características socioeconómicas del núcleo familiar y su composición; vi) participación en organizaciones asociativas; vii) condiciones de acceso al mercado y la comercialización de la pesca de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala, entre otras.

CAPÍTULO III

Mecanismos de protección social a la pesca artesanal

Artículo 10. *Seguro de desempleo estacional por veda (Sedeveda) para los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala.* Dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley, el Ministerio del Trabajo, con base en las recomendaciones técnicas de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), diseñará un mecanismo especial de protección al cesante, dirigido a los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala durante los períodos de veda, con el objeto de diseñar esquemas focalizados que mitiguen las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica durante los periodos de veda.

El valor cubierto por el Sedeveda será de hasta un salario mínimo legal mensual vigente, como compensación de las actividades económicas que deja de realizar. Por su parte, los pescadores beneficiados durante la veda realizarán actividades en beneficio del mejoramiento o recuperación de hábitats esenciales de las especies pesqueras vedadas, como por ejemplo: limpieza de caños o áreas de pesca, asistencia a procesos de capacitación en normatividad pesquera o en las actividades productivas alternas que hayan sido identificadas.

Los recursos necesarios para financiar el Sedeveda serán destinados por el Gobierno nacional a través de las entidades competentes.

Artículo 11. *Definición de beneficiarios.* La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), previamente y con base en el censo de pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala caracterizará los pescadores por cada una de las pesquerías, con el fin de verificar el cumplimiento de los siguientes criterios, entre otros que pueda definir la entidad:

- La autoridad competente debe comprobar que el potencial beneficiario tiene la pesca artesanal como fuente principal de ingreso para su subsistencia y la de su familia.
- Pescadores que acrediten que al menos el 70% de sus capturas corresponden a la especie vedada.
- Estar registrado como pescador ante la oficina regional de la Aunap y en consecuencia en el Registro General de Pesca, capítulo pesca artesanal o de pequeña escala.

Artículo 12. *Régimen subsidiado de seguridad social para pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala.* Dentro del régimen subsidiado de seguridad social, creado por el Capítulo II de la Ley 100 de 1993, priorícese la afiliación a la seguridad social en el régimen subsidiado a los pescadores artesanales o de pequeña escala, debidamente registrados ante la Aunap, que tendrá como propósito financiar la

atención en salud a los pescadores artesanales pobres y vulnerables y sus grupos familiares que no tienen capacidad de cotizar.

Artículo 13. El Ministerio del Trabajo diseñará y pondrá al servicio en condiciones asequibles para los pescadores artesanales un seguro de vida por actividad de alto riesgo.

CAPÍTULO IV

Mecanismos de promoción de la competitividad de la pesca artesanal

Artículo 14. *Centros de acopio, desembarques y distribución pesquera artesanal.* Como medida de aseguramiento de los estándares de calidad se crearán centros de acopio, desembarques y distribución pesquera de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala, como centros de articulación entre la actividad de extracción de los recursos hidrobiológicos y el mercado.

La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) será la entidad encargada de implementar esta estrategia, a través de la definición de los modelos de gestión administrativa, gestión productiva y de comercialización, a partir de las recomendaciones del Consejo Técnico Asesor.

Los recursos necesarios para la implementación de la presente estrategia provendrán del presupuesto de inversión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de aquellos que asignen entidades locales u otras con las cuales se impulsen los proyectos.

Parágrafo. La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) diseñará y pondrá en marcha un programa permanente de capacitación a los pescadores artesanales en los diferentes instrumentos de pesca, según las especies.

Artículo 15. Facúltese al Ministerio de Hacienda, en coordinación con el Ministerio de Agricultura, para revisar el régimen aduanero de las lanchas y motores usados por los pescadores de subsistencia, comercial artesanal y de pequeña escala para sus faenas, con el fin de facilitar el acceso a los mismos.

CAPÍTULO V

Sanciones

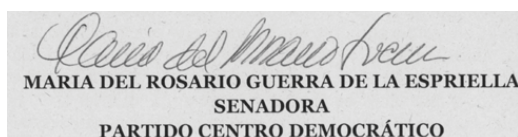
Artículo 16. *Control de vedas.* La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) coordinará, en colaboración armónica con la Dimar, la Armada Nacional, Policía Nacional, Asociaciones de Pescadores, Autoridades Ambientales y demás autoridades competentes, el control y vigilancia sobre los espacios en que se desarrollan las vedas.

Artículo 17. *Sanción económica.* Cualquier pescador de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala que sea sorprendido por alguna de las autoridades competentes violando los espacios y tiempos de vedas y el tamaño de las especies, será multado con una sanción que determinará la ley vigente.

Parágrafo. La nave o artefacto naval en el que se realice actividad pesquera en zonas y tiempos de veda, sin distinción del pabellón que enarbore, será inmovilizado junto con todos los equipos de pesca hasta que se pague la sanción económica y se cumplan con las demás sanciones señaladas por la ley.

Artículo 18. *Exclusión.* El pescador de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala que sea sorprendido violando la veda, será excluido por un periodo de un año (1) año del seguro Sedeveda, se le suspenderá la licencia o carné para desarrollar actividades de pesca por el periodo siguiente a la veda y no podrá recibir otros beneficios que brinde el Estado en su condición de pescador.

Artículo 19. *Vigencia y derogatoria.* Este proyecto de ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular el parágrafo del artículo 3°, el numeral 14 del artículo 5°, *el artículo 9° del Decreto Ley 4181 de 2011.*



PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 2017
CÁMARA

por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el contexto latinoamericano, Oldepesca (2010) reporta que la actividad de pesca artesanal o de pequeña escala en América Latina y el Caribe involucra a más de dos millones de pescadores con un nivel de producción mayor a 2.5 millones de toneladas métricas de recursos hidrobiológicos, y con valores de producción anuales de aproximadamente USD 3,000 millones¹. Complementariamente, un estudio de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO en adelante) señala que para 2007 el 15.7% del consumo de proteínas animales por parte de la población mundial provenía de recursos pesqueros y que, para un total de 1,500 millones de personas, los recursos pesqueros representan el 20% de su ingesta de proteínas, lo cual destaca un perfil socioeconómico relevante de la actividad de pesca artesanal o de pequeña escala.

¹ OLDEPESCA (2010). ¿Elaboración de protocolos para el mejoramiento de la calidad, sanidad e inocuidad de productos provenientes de la pesca artesanal y de pequeña escala en la región? México: XXI Conferencia de Ministros.

Por su parte, Colombia cuenta con un gran número de cuencas hidrográficas, por lo que se destaca internacionalmente en materia de disponibilidad de recursos hídricos, diversidad de peces, y en general, por sus altos índices de biodiversidad. El territorio colombiano cuenta con 928,660 km² de zona marítima. La superficie marítima sobre el mar Caribe tiene una longitud de 1,600 km y sobre el océano Pacífico una extensión de 1,300 km. Además de las zonas marítimas para la pesca, también se desarrolla actividad pesquera en las cuencas de los ríos, en los arroyos y demás espejos de agua como ciénagas, represas y embalses².

En este sentido, por sus características climáticas y sus sistemas hidrológicos diversificados, Colombia tiene un amplio potencial para el desarrollo de la pesca y la acuicultura. Si bien, dentro del PIB agregado a precios corrientes de 2014, la pesca, la acuicultura y los servicios relacionados pesan apenas el 0.13%, debe tenerse en cuenta que un número significativo de ciudadanos forma parte de esta actividad en su versión artesanal por lo que se debe hacer énfasis en ese grupo poblacional por sus condiciones de vulnerabilidad y además por su rol en la provisión de alimentación a los colombianos³.

Adicionalmente, desde la perspectiva departamental, se debe tener en cuenta que excepto para San Andrés y Providencia, Huila, Valle y Tolima, todos los departamentos cuyo PIB pesquero a precios corrientes presenta una participación superior a la del promedio nacional en 2014, están caracterizados por un índice rural de Necesidades Básicas Insatisfechas por encima del promedio nacional.

Departamentos	% PIB pesquero	NBI rural 2011
Amazonas	7.30	59.38
Guainía	1.57	81.17
San Andrés y Providencia	0.82	15.34
Nariño	0.67	59.32
Bolívar	0.52	67.37
Sucre	0.50	69.48
Huila	0.50	48.83
Valle	0.43	26.22
Chocó	0.34	76.11
Caquetá	0.26	59.20
Córdoba	0.25	76.60
Vichada	0.25	84.40
Magdalena	0.20	64.68
Tolima	0.17	50.92
TOTAL COLOMBIA	0.13	53.51

Tabla 1-1 Participación del PIB pesquero dentro del PIB agregado y NBI rural.

Fuente: DANE (2016).

² Diagnóstico de la Pesca y la Acuicultura en Colombia (2014).

³ Para Perú, el PIB pesquero de 2010 representaba el 0.5% del PIB agregado.

Así, se infiere que en las zonas de mayor dependencia pesquera se identifican preliminarmente mayores niveles de vulnerabilidad que merecen atención del Estado colombiano. De hecho, la pesca artesanal o de pequeña escala es una alternativa económica para miles de pescadores marinos y ribereños continentales, puesto que con ella logran garantías para su seguridad alimentaria. Además, tal y como lo sostienen Galarza y Kamiche (2014), desde la óptima social, esta actividad artesanal comprende tanto la pesca de subsistencia como la pesca asociativa a través de comunidades organizadas; abasteciendo ambas una fracción del mercado de consumo directo a nivel nacional, particularmente en lo que hace referencia al pescado fresco⁴.

Sin embargo, esta actividad se ha visto afectada en los últimos años por factores externos como la sobrepesca (problema típico de los bienes comunes) y la contaminación ambiental, lo que ha hecho que la producción se haya visto en decadencia en las últimas décadas.

2. Contexto internacional

El 10 de junio de 2014, el Comité de Pesca de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO en adelante, por su denominación en inglés) aprobó las directrices voluntarias para garantizar la pesca sostenible en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza. Según declaraciones oficiales de la FAO, se trata de un conjunto de directrices de amplio alcance, que impulsará el papel ya vital de los pescadores artesanales en la contribución a la seguridad alimentaria mundial, la nutrición y la erradicación de la pobreza.

Los planteamientos de la FAO buscan apoyar a millones de pescadores artesanales del mundo, en particular en los países en desarrollo, promoviendo sus derechos humanos y salvaguardando un uso sostenible de los recursos pesqueros de los que dependen para su subsistencia.

La pesca artesanal representa más del 90 por ciento de la pesca de captura del mundo y de los trabajadores del sector pesquero, cerca de la mitad de los cuales son mujeres, y suministra alrededor del 50% de las capturas mundiales de peces. Supone una valiosa fuente de proteína animal para miles de millones de personas en todo el mundo y a menudo sustenta las economías locales en las comunidades costeras y las que viven en las riberas de lagos y ríos.

Sin embargo, a pesar de su relevancia económica y alimentaria, muchas comunidades de pescadores artesanales continúan siendo

marginadas. A menudo se encuentran en zonas remotas, con acceso limitado a los mercados y a los servicios sanitarios, de educación y otros servicios sociales.

Así, las recomendaciones de la FAO buscan mejorar los sistemas de gobernanza de la pesca y las condiciones de trabajo y de vida, a recomendaciones sobre cómo los países pueden ayudar a los pescadores artesanales y los trabajadores del sector pesquero a reducir las pérdidas y el desperdicio poscosecha de alimentos.

La FAO sostiene que “*como primer instrumento internacional dedicado por entero a la pesca en pequeña escala, las directrices piden coherencia en las políticas para asegurar que la pesca en pequeña escala puede contribuir plenamente a la seguridad alimentaria, la nutrición y la erradicación de la pobreza*”. Las nuevas directrices complementan los instrumentos internacionales vigentes, como el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO (1995) y las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (2012).

2.1. Directivas voluntarias de la FAO (2014)

Dentro de las directrices de la FAO se pueden destacar algunas que constituyen un fundamento contundente a los planteamientos de la presente iniciativa legislativa:

5.3. Los Estados, de conformidad con su legislación, deberían velar porque los pescadores y trabajadores de la pesca en pequeña escala y sus comunidades gocen de derechos de tenencia seguros, equitativos y apropiados desde el punto de vista social y cultural sobre los recursos pesqueros (tanto marinos como continentales) y las zonas de pesca en pequeña escala y las tierras adyacentes, prestando especial atención a los derechos de tenencia de las mujeres.

5.15. Los Estados deberían dar facilidades, proporcionar capacitación y ayudar a las comunidades de pescadores en pequeña escala para que participen y asuman la responsabilidad, tomando en consideración sus sistemas y derechos legítimos de tenencia, de la ordenación de los recursos de los que dependen para su bienestar y que utilizan tradicionalmente para su subsistencia.

6.1. Todas las partes deberían considerar enfoques integrados, ecosistémicos y globales de la ordenación y el desarrollo de la pesca en pequeña escala, que tengan en cuenta la complejidad de los medios de vida. Podría ser necesario prestar la debida atención al desarrollo social y económico para garantizar el empoderamiento de las comunidades de pescadores en pequeña escala y para que estas puedan disfrutar de sus derechos humanos.

⁴ Galarza, E. y J. Kamiche, (2014). *Agenda 2014: Propuestas para mejorar la descentralización*. Universidad del Pacífico - Centro de investigaciones. Perú.

6.2. Los Estados deberían promover la inversión en la formación de los recursos humanos, en esferas tales como la salud, la enseñanza, la alfabetización, la inclusión digital y otros conocimientos de carácter técnico, que generen valor añadido respecto de los recursos pesqueros, así como un aumento en la concienciación. Los Estados deberían dar pasos con vistas a velar progresivamente porque los miembros de las comunidades de pescadores en pequeña escala tengan acceso asequible a estos y otros servicios fundamentales por medio de actuaciones nacionales y subnacionales, como por ejemplo una vivienda digna, saneamiento básico seguro e higiénico, agua apta para el consumo para usos personales y domésticos, y fuentes de energía.

6.3. Los Estados deberían promover una protección de seguridad social para los trabajadores de pesquerías en pequeña escala. Deberían tener en cuenta para ello las características de las pesquerías en pequeña escala y aplicar sistemas de seguridad en toda la cadena de valor.

7.3. Los Estados deberían impulsar, proporcionar y posibilitar inversiones en infraestructuras, estructuras organizativas y actividades de desarrollo de la capacidad adecuada para ayudar a que el subsector de las actividades posteriores a la captura en la pesca en pequeña escala produzca pescado y productos pesqueros de buena calidad e inocuos, tanto para los mercados nacionales como para los de exportación, de manera responsable y sostenible.

7.4. Los Estados y los asociados para el desarrollo deberían reconocer las formas tradicionales de asociación de los pescadores y trabajadores de la pesca y fomentar el desarrollo organizativo y de la capacidad de los mismos en todas las etapas de la cadena de valor, con el fin de mejorar la seguridad de sus ingresos y medios de vida con arreglo a las legislaciones nacionales.

En este contexto, la presente iniciativa legislativa busca incorporar algunas de las recomendaciones estratégicas de las directivas voluntarias de la FAO (2014).

2.2. Experiencias internacionales en materia de pesca artesanal

Con base en información de la FAO y de otros entes multilaterales, se destaca la experiencia en pesca artesanal en Perú, Ecuador y Chile.

2.2.1. Perú

En Perú, la pesca artesanal es eminentemente informal. Al igual que en Colombia, la muy poca producción de los pescadores artesanales está asociada con falta de infraestructura tanto para el desembarque como para el acopio, y las herramientas de enfriamiento; los obsoletos equipos de pesca, como las embarcaciones y los motores, no permiten al pescador impulsar su

desarrollo, al igual que la escasa y baja preparación educativa de estas personas.

El Decreto Supremo número 005 de 2012, promulgado en agosto de 2012, permite a los pescadores artesanales del Perú, 5 millas náuticas para pesca artesanal, desplazando a los grandes buques pesqueros de esa zona. A diferencia de Colombia, este decreto peruano obliga a las embarcaciones de menor escala a contar con sistema de control satelital para vigilar sus lances de pesca. En Perú operan 44.161 pescadores artesanales con 15.701 embarcaciones de pesca artesanal, sin embargo, el 60% de ellas operan sin ningún tipo de permiso.

El artículo 35 del Decreto de Ley 25977 exige al Gobierno peruano disponer de centros de investigación, entrenamiento y capacitación para el Sector Pesquero Artesanal, así como fortalecer la cultura, el ahorro y la inversión del pescador.

En Perú, desde 1992 se creó el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (Fondepes), como organismo público descentralizado del Ministerio de la Producción, con el fin de fomentar la pesca. Dispone de un programa de capacitación y crédito para los pescadores artesanales y otro de apoyo a las pequeñas y medianas empresas. A través de créditos del Fondepes, el Gobierno ha fomentado el crecimiento de la infraestructura pesquera y la renovación y equipamiento de la flota menor de 32 m³ de capacidad de bodega. Así mismo, ha exonerado a los pescadores artesanales del pago de derechos para otorgar concesiones, autorizaciones, permisos de pesca y licencias en razón a su nivel de desarrollo económico.

2.2.2. Ecuador

En Ecuador hay 138 puertos pesqueros, donde hay casi 15.500 embarcaciones, desde bongos hasta embarcaciones en fibra con motor fuera de borda, que emplean cerca de 58.000 pescadores. El Instituto Nacional de Pesca de Ecuador estima que los desembarques totales promedio del subsector de pesca artesanal alcanza entre las 30.000 y 70.000 TM por año. La pesca artesanal marítima ecuatoriana tiene las siguientes características:

Pesca de recolección: incluye a recolectores de conchas, cangrejo, almejas, mejillones, pulpos, langostas, camarón, jaibas, larveros, hembras ovadas de camarón y larva de camarón. Existen periodos de veda para el cangrejo, para la concha prieta, para la langosta y para el camarón marino, y son los siguientes:

Pesca artesanal costera emplea embarcaciones y artes que permiten la pesca en mar afuera, capturando peces demersales y pelágicos.

Pesca artesanal oceánica opera en mar abierto con el apoyo de buques nodriza, capturando peces demersales y pelágicos.

También hay tres características en la pesca artesanal que se da en las Islas Galápagos, ya que en esta zona se prohibió la pesca industrial:

Pesca Blanca

Langosta: pesca regulada, en el año 2000 se fijó una cuota máxima de 80 TM/año. Está prohibido extraer langostas ovadas y menores de 15 cm de cola; y

Pepino de mar: la cuota para la pesca de este equinodermo en la reserva marina se fijó en 4.5 millones de unidades en el año 2000, y la recolección se la hace entre el 22 de mayo y 22 de junio, lo demás es tiempo de veda.

En el caso de Ecuador, hay incentivos económicos y/o subsidios para los pescadores que vean afectadas sus faenas por los periodos de veda. Igualmente, el Estado apoya a las asociaciones pesqueras artesanales con subsidios para los pescadores que quieran obtener equipos de pesca (garantiza la mitad del costo de los equipos para la pesca).

2.2.3. Chile

En Chile, en 2013, se dio una propuesta de política pública por parte de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, donde se argumenta que para lograr un desarrollo sustentable de la pesca artesanal se deben cumplir los siguientes objetivos integrales a largo plazo:

- El incremento del crecimiento económico sin afectar el medio ambiente.
- Asegurar el bienestar del medio ambiente sin comprometer los intereses de los pescadores.
- Promover la equidad social sin comprometer la eficiencia económica social y la gobernanza.
- Fortalecer la institucionalidad para facilitar el crecimiento económico de la pesca artesanal, la sustentabilidad ambiental y la gobernanza.

Es de esperarse que a largo plazo la adopción de la política pública impacte a los pescadores artesanales en una mejora a sus ingresos, desarrollando una actividad segura y confortable. En este sentido, la política está enfocada en los pescadores artesanales con producción de pequeña escala, quienes desarrollan su actividad en las zonas específicas determinadas para tal fin y su producción es destinada al consumo humano.

Las dimensiones de la intervención son:

1. *La Demanda-Mercado:* asociada con las percepciones y satisfacción de los consumidores y el desempeño de la cadena de comercialización.
2. *La Oferta-Producción:* asociada con la gestión de los pescadores para la producción y comercialización de sus productos.

3. *La Base de Recursos Naturales:* asociada con el manejo y uso sustentable de los recursos hidrobiológicos.

4. *El Entorno Institucional y la Red de Fomento:* asociada, por una parte, al entorno institucional y regulatorio que facilita y establece las condiciones para la implementación-ejecución de la actividad económica y, por la otra, a la institucionalidad y recursos financieros para el fomento y desarrollo de la actividad económica y productiva.

Para cumplir con los objetivos de política pública se debe contar con un compromiso político para introducir mejoras y modificaciones a la dieta de consumo de la población, es decir, para incentivar por medio de campañas la comida saludable, y así promover los alimentos con proteína de origen marino.

Adicionalmente, los principales actores políticos y privados deben ordenar el sistema de trabajo y procesamiento bajo un ente regulador, donde el objetivo sea crear una flota pesquera artesanal con especies diversas a lo largo del año y que cumpla con las condiciones dadas por el ente regulador como las cuotas y las vedas; con el fin de sincronizar la dinámica del recurso con la del mercado.

Por otro lado, el Estado debe reconocer la importancia de las actividades económicas de pequeña escala, como la pesca artesanal, en el desarrollo del país. Por dicha razón, le corresponde brindar el apoyo necesario para la sostenibilidad de los pescadores y resguardando sus condiciones básicas para la actividad, dicho apoyo se da a través de instrumentos legales o normativos.

Complementariamente busca establecer centros de desembarques, acopio y distribución, como una medida de aseguramiento de los estándares de calidad, velando porque las tareas de manipulación poscaptura de alimentos para el procesamiento primario cumplan con las normas sanitarias. Adicionalmente, se debe contar con un marco institucional el cual facilite la pesca, maximizando los beneficios socioeconómicos de los implicados y la distribución equitativa de las rentas.

Según el Boletín número 9689-21 de la Cámara de Diputados chilena, el 4 de noviembre de 2014 se debatió un proyecto de ley para la creación del Instituto de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura de Pequeña Escala (Indespa), con el fin de fortalecer institucionalmente la pesca artesanal. El Indespa sería una institución de cobertura nacional con oficinas regionales, donde se contribuya a mejorar la capacidad productiva y comercial de los sectores de la pesca artesanal y la acuicultura a pequeña escala, cuidando la sustentabilidad de los recursos hídricos.

Dentro de las funciones del Indespa se encuentra la facilitación del acceso al crédito a personas naturales y jurídicas, la asistencia técnica y capacitación a los beneficiarios en todo el país, el financiamiento de aportes no reembolsables (a través de concurso público), así como también aquellos destinados a atender situaciones de catástrofe.

Los beneficiarios podrán ser pescadores artesanales inscritos en el Registro Pesquero Artesanal, los acuicultores de pequeña escala que se encuentren registrados en el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, y las organizaciones legalmente constituidas conformadas por pescadores artesanales o acuicultores de pequeña escala. Adicionalmente, esta institución contará con un presupuesto anual y podrá hacer convenios con instituciones gubernamentales, privadas o internacionales, para gestionar recursos adicionales.

3. Contexto legal y normativo

Ante la necesidad de un contexto regulatorio que circunscriba y garantice la eficiencia en el aprovechamiento del recurso pesquero, Colombia cuenta con un estatuto general de pesca expedido a través de la Ley 13 de 1990, la cual fue reglamentada posteriormente por los Decretos números 2256 de 1991 y 4181 de 2011. A la luz del marco legal y normativo colombiano, la actividad pesquera es declarada en Colombia como una actividad de utilidad pública e interés social, para lo cual debe resaltarse que la prevalencia del interés general o público es uno de los principios que fundamentan el Estado social de derecho conforme al artículo 1° de la Constitución Política. En este sentido, según la Corte Constitucional, decir que una actividad es de “*interés público*” significa que *esta actividad debe buscar el bienestar general*. Si bien no hay definición constitucional ni legal sobre *interés público* es un concepto que conlleva a atender el interés general o el bien común, y no solo tener en cuenta consideraciones de interés patrimonial.

Desde la Ley 13 de 1990, a través del entonces Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA, hoy inexistente a través del Decreto número 1293 de 2003), el Gobierno nacional adquirió la responsabilidad de promover la actividad pesquera artesanal con el fin particular de elevar el nivel socioeconómico del pescador. Por su parte, el artículo 27 del Decreto número 2256 de 1991 determinó que “*la extracción artesanal estará orientada de preferencia, pero no exclusivamente, a la pesca de consumo humano directo y solo podrán ejercerla los colombianos. La extracción de peces ornamentales debe realizarse, preferentemente, por pescadores artesanales*”.

Así mismo, el artículo 62 del Decreto número 2256 de 1991 establece que el permiso de pesca comercial artesanal se otorga a las personas naturales, las empresas pesqueras artesanales y las

asociaciones de pescadores artesanales, para lo cual deberán presentar solicitud con los requisitos que establezca la autoridad pesquera nacional (hoy la Aunap, antes el INPA). Complementariamente, el decreto de la referencia establece que el permiso de pesca comercial artesanal para personas naturales se otorgará mediante la expedición de un carné (válido hasta cinco años) que identifique al pescador y que deberá contener la información que el INPA considere necesaria.

En cuanto al fomento gubernamental para la consolidación de la pesca artesanal, el artículo 64 del Decreto número 2256 de 1991 prevé la posibilidad de reservar áreas para el ejercicio exclusivo de la pesca comercial artesanal, cuando los pescadores beneficiarios demuestren su capacidad para aprovechar efectivamente los recursos pesqueros existentes en dichas áreas, en forma racional⁵.

Desde la perspectiva de seguridad social, el artículo 155 del Decreto número 2256 de 1991 estableció que de conformidad con lo establecido en el artículo 62 de la Ley 13 de 1990, el Gobierno nacional a través del hoy denominado Ministerio de Trabajo debía establecer un sistema especial de seguridad social para los pescadores artesanales. Sin embargo, a la fecha no se identifican procedimientos especiales de vinculación al régimen de seguridad social para este tipo de actividades artesanales, salvo los estipulados a través del Fondo de Solidaridad Pensional creado a través de la Ley 100 de 1993.

A pesar de los principios de la Ley 13 de 1990 y la reglamentación del Decreto número 2256 de 1991, durante los últimos diez años se ha debilitado institucionalmente la pesca y la acuicultura, lo cual se refleja en el deterioro de las condiciones de vida de la población dedicada a esta actividad y al bajo nivel de productividad y competitividad del sector, tal y como se reconoce en la exposición de motivos del Decreto número 4181 de 2011 a través del cual se crea la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap en adelante), la cual se concibe como una unidad descentralizada, con autonomía administrativa y presupuestal y patrimonio propio.

Desde 2011, la Aunap actúa como ente ejecutor de la política nacional de pesca y acuicultura y adelanta procesos de planificación, investigación, ordenamiento, fomento, regulación, registro, información, inspección, vigilancia y control de las actividades de pesca y acuicultura, aplicando sanciones dentro de una política de fomento y desarrollo sostenible de los recursos pesqueros.

⁵ En las mencionadas áreas no podrán otorgarse permisos de pesca diferentes a la comercial artesanal y su ejercicio, de hecho, será sancionado como pesca ilegal.

Adicionalmente, a partir de la norma que la origina, la autoridad está llamada a *coordinar con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), la definición de los programas para la implementación de la política de desarrollo rural para las comunidades de pescadores artesanales y acuicultores, con especial atención de la población vulnerable.*

A pesar de lograr visibilidad institucional sobre la política pesquera colombiana, el informe de auditoría de la vigencia fiscal 2012 por parte de la Contraloría General de la República a la Aunap señala que la entidad mejoró comparativamente en cuanto a la destinación presupuestal, pero perdió en cuanto a personal dedicado a atender las funciones misionales derivadas de la responsabilidad del diseño, implementación y ejecución de la política pública pesquera. En efecto, señala el informe, el INPA contaba con 374 funcionarios en 2002, mientras que la planta autorizada de la Aunap es de 128 funcionarios.

Posteriormente, en el informe de auditoría, de las vigencias 2013 y 2014, la Contraloría resaltó que *“la excesiva concentración de funciones en la órbita central de la administración, por la no utilización de todos los instrumentos legales que puso a disposición el Gobierno nacional a la Aunap, ha generado debilidades en el enlace con las regiones, de manera que se dificulta la integración del conocimiento sobre las debilidades y fortalezas del sector”.*

De esta forma, se evidencia una debilidad institucional en el ente encargado de ejecutar la política pública pesquera, que constituye un canal fundamental de impacto sobre la pesca artesanal o de pequeña escala, la cual debe ser ajustada con el fin de favorecer los intereses de los ejecutores de estas actividades sujeto de altos niveles de vulnerabilidad.

Más recientemente, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *“Prosperidad para Todos”* mencionan en materia de pesca artesanal, lo siguiente:

1. Dado el estado de deterioro de los recursos pesqueros y de la actividad de pesca artesanal continental y marina, es necesario implementar áreas de cría y reproducción de especies nativas de importancia económica, que contribuyan a mejorar las condiciones de los pescadores artesanales y ordenar la actividad.
2. Se debe implementar el Plan Nacional de Desarrollo de la Acuicultura Sostenible en Colombia, el cual establece las estrategias para mejorar los niveles de productividad y competitividad de la acuicultura nacional, de forma que se convierta en un reglón

productivo de importancia en el sector agropecuario.

3. En el ámbito regional se establece la promoción de iniciativas en materia de maricultura y acuaponía⁶ en San Andrés y Providencia, como una alternativa a la actividad extractiva pesquera que mejore o, en su defecto, sostenga los ingresos de los pescadores de las islas en épocas de veda o escasez del recurso. Se propone también el desarrollo de una granja experimental para acuaponía y maricultura.
4. Al mismo tiempo, se plantea construir y acondicionar el Terminal Pesquero Artesanal de San Andrés, con el propósito de mejorar las condiciones para el desembarco, alistamiento y transformación de los productos pesqueros de la isla. Igualmente, se construirá la sede para la Cooperativa de Pescadores de El Cove.
5. En la región Pacífico se propone la implementación de un centro regional que permita tecnificar la pesca artesanal, de manera que mejore los métodos, herramientas, equipos y embarcaciones de pesca, así como los procesos de agregación de valor a productos, por medio del acondicionamiento de centros de acopio y centros de aprovechamiento para los cuatro departamentos de la región.

Con estos antecedentes, resulta evidente el nivel estratégico, pero aún poco desarrollado de las políticas públicas del Gobierno nacional alrededor de la pesca artesanal o de pequeña escala.

4. Contexto socioeconómico colombiano

Según las cifras de la Aunap (2014), en la mayor parte del territorio nacional se ejerce la pesca artesanal y de subsistencia. A pesar de las complejidades ambientales que pueda tener esta labor, muchas familias que viven en las costas y en las riberas de los ríos derivan su sustento de la pesca artesanal o pequeña escala, e incluso, poblaciones enteras basan su economía en esta actividad. Adicional a esto, la pesca es una de las actividades agropecuarias que más aporta a la seguridad alimentaria tanto en el contexto nacional como internacional.

El marco regulatorio colombiano define la pesca artesanal como *“la que realizan pescadores en forma individual u organizados en empresas,*

⁶ La acuaponía es una técnica para cultivar peces y hortalizas en un sistema integrado. Esta técnica se basa fundamentalmente en utilizar los desechos de los peces como fertilizante para las plantas que, a su vez, ejercen de filtro biológico porque eliminan las sustancias contaminantes para devolver el agua limpia y depurada al tanque de los peces sin necesidad de introducir agua limpia cada semana, realizando a pequeña escala el ciclo natural de los nutrientes en cualquier ecosistema.

cooperativas u otras asociaciones, con su trabajo personal independiente, con aparejos propios de una actividad productiva de pequeña escala y mediante sistemas, artes y métodos menores de pesca". Sin embargo, es importante señalar que la legislación en la materia es precaria y no existen datos exactos y confiables sobre el número de personas que se dedican a la pesca artesanal en el país. Según cifras de la Aunap, 46 son las asociaciones de pesca artesanal, y 133 asociaciones de cultivadores del recurso pesquero⁷.

De acuerdo con el Incoder "En Colombia no se cuenta con información cierta sobre el número de pescadores artesanales; sin embargo, se estima que existen cerca de 120.000 pescadores artesanales, de los cuales 100.000 son permanentes y de su actividad dependen familias compuestas en promedio por cinco personas. La pesca artesanal marítima en el Caribe y el Pacífico la desarrollan cerca de 40.000 pescadores y en la pesca continental 60.000 pescadores, de los cuales 30.000 se ubican en la cuenca Magdalena, 10.000 en la cuenca Orinoco, 5.000 en la cuenca Amazónica, 5.000 en la cuenca del Sinú y 10.000 distribuidos en las cuencas Atrato, Catatumbo, Ranchería y demás cuencas del país"⁸.

El estado de la pesca artesanal es preocupante. El constante aumento en la contaminación de las aguas, la pesca en exceso e indiscriminada y con artes de pesca ilegales o dañinos para el recurso, la falta de actividades tendientes a impulsar el cultivo de peces y las pocas y pobres políticas públicas estatales que incentiven la producción y pesca racional, ha llevado a la disminución de la actividad pesquera artesanal.

La Aunap también promueve la formulación e implementación de Planes de Ordenamiento de la Pesca y la Acuicultura (POPA) para los cuerpos de agua de uso público donde se desarrolla de manera significativa la pesca y la acuicultura. En la práctica, solo existe un POPA en ejecución, que es el del embalse de Betanía.

Sin embargo, la gran mayoría de los instrumentos que se aplican como soporte para el desarrollo de la pesca en Colombia tienen una visión de corto plazo. Uno de dichos instrumentos son las convocatorias de fomento, las cuales buscan promover la acuicultura de pequeña escala. Mediante estas convocatorias, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural busca cofinanciar proyectos de acuicultura marina y continental,

donde el producto final sea destinado para el consumo familiar⁹.

Adicionalmente, los métodos de pesca usados en Colombia, en muchos casos no ayudan al medio ambiente. En el Caribe colombiano, especialmente, la mayoría de pescadores usa el sistema de mallas o redes, y no tienen en cuenta ni el tamaño del pescado ni las restricciones que existen con las medidas o tallas mínimas de las especies que pescan. Sin embargo, se ha venido implementando el método de línea de mano, que ayuda al pescador a obtener un mejor producto, a la preservación del ecosistema, a madurar la especie y a impulsar el desarrollo pesquero.

Según el Incoder, los efectos negativos sobre la producción pesquera se dan por "las malas prácticas pesqueras, como son la pesca en épocas de reproducción, captura de ejemplares por debajo de las tallas mínimas establecidas, el uso de artes de pesca no selectivos, la colmatación y disminución de la profundidad de los lechos de los ríos que impide las adecuadas migraciones de los peces".

Son varios los problemas que sufren los pescadores artesanales, entre los cuales se destacan:

1. La pesca artesanal, en la mayoría de los casos es de autoconsumo. Durante los períodos de alta producción, carecen de centros de acopio para facilitar la venta, ni disponen de facilidades para el transporte refrigerado del producto a otros mercados.

2. Los pescadores artesanales no cuentan con la infraestructura adecuada, ni con refrigeradores para almacenar la producción. Tampoco cuentan con embarcaciones con motores de alta potencia que les permitan pescar más allá de las 2,5 millas náuticas desde la línea de costa.

3. Los pescadores no tienen capacitación en técnicas de manejo del pescado fresco que facilite la conservación del producto.

4. La mayoría de los pescadores no están asociados, dificultándose acceder a los beneficios que brinda el Estado. Dentro de la cultura del pescador no está el ahorro y la inversión.

Por otra parte, tal y como se muestra en la Tabla 4-1, la situación socioeconómica de los habitantes de los municipios pesqueros, exceptuando las capitales (Barranquilla, Cartagena y Santa Marta), es realmente preocupante. En el tema de las Necesidades Básicas Insatisfechas, la mayoría de los municipios pesqueros tienen más de 60% de NBI, y muy alto índice de pobreza extrema.

⁷ Información reciente del I Censo Nacional de la Pesca Artesanal de Perú, estimó en 44,000 el número de pescadores artesanales y en 12.400 el número de armadores artesanales a 2012.

⁸ Apoyo al fomento de proyectos de pesca artesanal y acuicultura de recursos limitados a nivel nacional. Incoder (2015).

⁹ Diagnóstico del estado de la Acuicultura en Colombia (2013).

LITORAL	MUNICIPIOS (AUNAP 2013)	POBLACIÓN	POBREZA EXTREMA %	PERSONAS con NBI %	COBERTURA (DNP) %		DÉFICIT VIVIENDA (DANE)	
					Acueducto	Alcantarillado	Cantidad	Calidad
CARIBE	Acandí	9.584	15.3	33.0	69.0	29.3	5.5	56.3
	Necoclí	62.365	20.0	47.2	38.4	18.9	12.4	58.2
	Turbo	159.268	27.6	57.5	44.3	30.9	6.4	69.5
	San Antero	31.365	35.9	60.5	61.8	22.9	25.8	50.1
	San Brdo.	34.782	15.3	45.2	31.1	4.1	29.9	60.7
	Moñitos	27.433	29.2	54.0	32.6	0.3	26.9	65.1
	Tolú	33.296	17.7	43.0	76.2	45.9	19.2	48.2
	Coveñas	13.530	28.4	71.1	43.6	4.1	33.7	37.3
	San Onofre	50.214	35.8	62.1	56.9	11.3	22.1	61.9
	Cartagena	1.001.755	9.3	25.5	89.6	76.7	13.4	24.8
	Tubará	11.020	9.8	32.2	66.4	1.8	6.6	72.9
	Puerto Colombia	27.103	8.4	25.5	85.5	63.4	6.5	24.4
	Barranquilla	1.218.475	4.9	17.7	96.6	93.6	15.2	12.3
	Ciénaga	104.331	16.9	40.7	78.8	45.8	15.8	50.0
	Pueblo Viejo	30.462	36.2	68.3	2.1	0.6	32.5	57.4
Santa Marta	483.865	9.4	27.4	78.2	73.1	13.4	30.5	
Riohacha	259.492	16.5	40.6	72.1	57.6	32.9	38.5	
Manaure	103.961	21.6	50.60	13.5	10.6	45.7	52.2	
PACÍFICO	Bahía Solano	9.327	7.07	27.89	83.4	32.1	3.25	56.28
	Buenaventura	399.764	12.96	34.52	76.1	59.9	11.17	43.24
	Guapi	29.722	29.28	97.55	17.2	16.1	14.23	85.45
	Tumaco	199.659	16.43	18.74	29.2	5.7	12.33	76.37
	Fco. Pizarro	15.039	25.35	76.76	ND	ND	6.62	91.85
	Mosquera	16.270	41.43	97.81	ND	ND	10.34	89.56

Tabla 4-1 Indicadores socioeconómicos de municipios con pesca artesanal.

Fuente: DANE y DNP, información consultada en 2015.

Se debe destacar también las precarias condiciones de salubridad en las que viven la mayoría de estos municipios, en especial los de Sucre, Córdoba y La Guajira. La baja cobertura de alcantarillado termina vertiendo al mar o ríos las aguas servidas. En cuanto al acceso a vivienda, hay municipios que tienen más del 60% de déficit en la calidad de las viviendas, y exceptuando las capitales y un par de municipios como Turbo (Antioquia) y Bahía Solano (Chocó), todos los demás tienen más del 10% de su población sin viviendas.

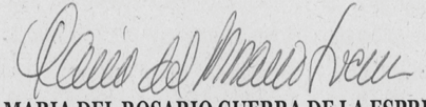
Sistemas de información

El Servicio Estadístico Pesquero Colombiano (SEPEC, en adelante) es la herramienta principal de la Aunap para generar la estadística pesquera nacional y el conjunto de indicadores pesqueros, biológicos y económicos que contribuyen al manejo y ordenación de los recursos pesqueros aprovechados en las aguas marinas y continentales de Colombia¹⁰.

¹⁰ Como una iniciativa de la Aunap, el desarrollo del SEPEC es producto del primer esfuerzo interinstitucional donde convergen las experiencias de los grupos de investigaciones de la Universidad del Magdalena y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar), que vienen trabajando en el sector pesquero por más de 30 años. Es así que a través de los Convenios de Cooperación número 0005 de 2012 entre la Universidad del Magdalena y la Aunap, y el número 0007 de 2012 entre el Invemar y la Aunap, se inició una nueva etapa en la organización de la información de la estadística pesquera del país.

Según información del Gobierno nacional, el SEPEC está concebido como la suma de las bondades y virtudes del primer sistema de Procesamiento de Información de Capturas y Esfuerzo Pesquero (PICEP) y del Sistema de Información Pesquera del Invemar (Sipein), sin desconocer los adelantados por otras instituciones (por ejemplo, la CCI) y grupos de trabajos. No obstante, a partir de la consulta realizada en marzo 3 de 2016, el SEPEC solo reporta información de capturas y no brinda información sobre las condiciones socioeconómicas de los pescadores que sí reposaba en el Sipein, cuya última actualización corresponde con la Versión 3.0 que cuenta con información a 2005.

Por consiguiente, se hace indispensable una actualización de la información socioeconómica de los pescadores artesanales, con el fin de diseñar eficientemente estrategias de política y de regulación que fomenten el desarrollo socioeconómico de los colombianos que desarrollan esta actividad económica a lo largo de toda la cadena de valor.


MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
 SENADORA
 PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de julio de 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 028 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Senadora *María del Rosario Guerra de la Espriella*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 029 DE 2017
CÁMARA

por el cual se crea un mecanismo de visa o permiso de ingreso humanitario para extranjeros y se dictan otras disposiciones.

“El Congreso de Colombia,
DECRETA”:

TÍTULO PRELIMINAR
PRINCIPIOS

Artículo 1°. *Principio de respeto a los derechos fundamentales.* En atención al respeto de la dignidad de toda persona de conformidad con la Constitución Política de Colombia, el Estado garantizará al extranjero el respeto por sus derechos fundamentales conforme a lo previsto en el marco normativo vigente.

Artículo 2°. *Principio de soberanía.* El Estado ejerce soberanía sobre la integridad de su territorio. Los extranjeros que se encuentran en el mismo están sometidos al imperio de la Constitución y la ley colombiana.

Artículo 3°. *Principio de reconocimiento del aporte de los migrantes en el desarrollo del país y del principio de libre tránsito.* El Estado reconoce el aporte de los migrantes internacionales a la cultura, economía, ciencia y diversas facetas del desarrollo de las naciones. Promoverá una migración segura, defenderá la libertad de tránsito internacional, evitando cualquier amenaza contra sus vidas, integridad, dignidad y bienes. Sin perjuicio de la facultad del Estado de decidir libre y soberanamente quiénes, en su calidad de extranjeros, tienen derecho a acceder al territorio colombiano.

Artículo 4°. *Principio de integración del migrante.* El Estado promoverá la integración del extranjero residente en Colombia y de su familia a la sociedad y cultura colombianas.

Artículo 5°. *Principio de unidad migratoria familiar.* El Estado garantizará y velará por la unidad familiar de los extranjeros residentes en Colombia.

Artículo 6°. *Principio de interés superior del niño y adolescente.* En toda medida migratoria que adopte el Estado colombiano a través de cualquiera de sus instituciones y que concierna o afecte a un niño y/o adolescente, así como en la acción de la sociedad, se considerará el principio del interés superior del niño y adolescente y el respeto a sus derechos.

Artículo 7°. *Principio de no criminalización de la migración irregular.* El Estado formulará y ejecutará su política migratoria bajo el principio de no criminalización de la migración irregular, sin perjuicio de su facultad de deportar o extraditar, según el caso, al inmigrante irregular.

Artículo 8°. *Principio de no discriminación.* El Estado promoverá la abolición de todo tipo de discriminación y la eliminación de todo tipo de prejuicio en materia migratoria y rechazará de manera especial la xenofobia y el racismo.

Artículo 9°. *Principio de integralidad.* El Estado promoverá el tratamiento integral del fenómeno migratorio en consideración a su complejidad e impactos transversales, que requieren una respuesta intersectorial, multidimensional y de corresponsabilidades.

Artículo 10. *Principio de Unidad de Acción.* El Estado colombiano actuará en materia migratoria bajo el principio de unidad de acción administrativa en los procedimientos de otorgamiento de visas, permisos de ingreso al territorio, expulsión, inadmisión, deportación, calidad migratoria y demás que correspondan.

Artículo 11. *Principio de reciprocidad.* El Estado promoverá la reciprocidad como un principio del derecho internacional universalmente aceptado, que implica la correspondencia en que el trato con otros Estados, en el curso de las relaciones internacionales, es aplicable de manera proporcional, sin que necesariamente tenga que ser idéntico en su alcance.

Artículo 12. *Principio de formalización migratoria.* El Estado promoverá las medidas necesarias para la regularización de estadia de los extranjeros que deseen ingresar y permanecer en el territorio nacional. Favorecerá la regularización migratoria como acción permanente que facilite la protección de la persona humana y prevenga o corrija situaciones de vulneración o afectación a la dignidad, así como de sus derechos y libertades.

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 13. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto la creación de un mecanismo humanitario y extraordinario para aquellos extranjeros que proviniendo de un país que se encuentre atravesando por una situación de crisis humanitaria, donde se evidencie riesgo o vulnerabilidad contra su vida o integridad, aun cuando no se cumplan las condiciones para las figuras de refugio o asilo. Para este efecto se crea un visado especial o permiso de ingreso al país, según sea el caso, con este carácter, que les permitirá el ingreso y salida del territorio colombiano y el establecimiento en condiciones dignas en el país por el tiempo que dure la situación irregular en su país.

Artículo 14. *Ámbito de aplicación.* La presente ley es de aplicación en el territorio nacional y se aplicará también en las Oficinas Consulares

de Colombia en el exterior, de conformidad con la Constitución Política de Colombia, la costumbre internacional, los Tratados y Convenios Internacionales de los cuales Colombia es parte y las leyes y demás normas internas.

Las autoridades migratorias, incluidos los cónsules o encargados de funciones consulares de Colombia en el exterior, deberán darle estricto cumplimiento.

Artículo 15. *Finalidad.* La presente ley tiene como finalidad contribuir a la inserción de los migrantes en el territorio colombiano.

Artículo 16. *Visa o permiso de ingreso humanitario.* Créase una visa y un permiso de ingreso humanitario que podrá ser otorgado al extranjero y su núcleo familiar, que se hallen en una de las siguientes condiciones: i) se encuentren o pretendan ingresar al territorio nacional sin reunir los requisitos para acceder a la condición de asilado o refugiado, ii) se encuentren en situación de gran vulnerabilidad o peligro de vida, si se regresa al estado del cual salió o pretende salir. iii) Requiere protección en atención a una grave amenaza o acto de violación o afectación de sus derechos fundamentales en el territorio del cual es nacional, iv) hayan migrado por motivos de desastres naturales y medioambientales; v) han sido víctima de trata o tráfico de personas; vi) niñas, niños y adolescentes no acompañados; vii) apátridas.

También se aplica para personas que se encuentren fuera del territorio nacional en situaciones excepcionales de crisis humanitaria, que soliciten venir a Colombia y obtener protección. En ejercicio de esta visa se les permitirá, de conformidad con la reglamentación que sobre el particular expida el Ministerio de Relaciones Exteriores, realizar actividades lucrativas de manera subordinada, autónoma o por cuenta propia. Así mismo, se les permitirá acceder a los servicios básicos de salud, educación, seguridad social, al beneficiario de esta visa y su familia, o de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de la Protección Social.

Será otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores o por Migración Colombia, según sea el caso.

El plazo del permiso humanitario de ingreso al país es de 90 días prorrogables por 90 más, durante el cual el extranjero deberá tramitar la visa humanitaria ante el Ministerio de Relaciones Exteriores. La visa humanitaria será expedida para un plazo de permanencia de trescientos sesenta y cinco días (365) días, pudiendo prorrogarse durante todo el tiempo que persistan las condiciones de vulnerabilidad por las cuales se otorgó la calidad migratoria.

Parágrafo. Entiéndase por núcleo familiar padres e hijos, no mayores de 25 años o hijos mayores de 25 años que estén bajo dependencia económica de los padres o se encuentren en situación de discapacidad. Se dará especial protección a

personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, mujeres embarazadas y niños.

Artículo 17. *Extensión de plazo por trámite en curso.* El extranjero que tramite la prórroga de una Calidad Migratoria o un cambio de Calidad Migratoria, dentro del plazo previsto, mantiene la condición previamente obtenida, aun cuando culmine su vigencia. Esta extensión es automática y opera hasta que el Ministerio de Relaciones Exteriores o Migración Colombia, según corresponda resuelvan el trámite y notifiquen al administrado o transcurra el plazo máximo de calificación previa, prevista para el procedimiento administrativo.

Artículo 18. *Casos de cancelación de la Visa Humanitaria.* El Ministerio de Relaciones Exteriores, en el ámbito de su competencia puede disponer la cancelación de la Visa Humanitaria en los siguientes casos:

- a) A solicitud de parte;
- b) Por fallecimiento o declaratoria judicial de muerte presunta por desaparecimiento;
- c) Por nacionalización;
- d) Por aplicación de una medida que implique la Salida Obligatoria del país y su Expulsión o deportación, luego del procedimiento correspondiente;
- e) Por cambio de Calidad Migratoria.

Artículo 19. *Otorgamiento de documento de viaje.* Al extranjero procedente de un Estado que se encuentre en cualquiera de las situaciones señaladas en la presente norma, que haya solicitado la renovación de su pasaporte a las autoridades de ese estado y que vencido el mismo no le haya sido entregada la correspondiente libreta, el Estado colombiano le podrá otorgar un documento de viaje internacional que le facilite su tránsito internacional o en el que se le imponga la correspondiente visa.

Artículo 20. *Facultades a los cónsules para autenticar.* Los funcionarios consulares acreditados en los Estados a que se refiere la presente ley que también sean miembros de la convención de la apostille, teniendo en cuenta que el objeto y fin de la misma es facilitar los procedimientos de autenticaciones y validez de documentos provenientes del exterior en los eventos en que en el señalado estado se demore, a juicio del citado funcionario, el trámite de apostille por un periodo superior al habitual, podrá realizar el procedimiento de autenticación previo el cumplimiento establecido en las normas colombianas.

Parágrafo. Los notarios podrán imprimir y autenticar como copia auténtica, la cual tendrá el mismo valor que el original, los documentos no negociables que sean autenticados y remitidos directamente del correo oficial de la misión diplomática o consular acreditada en los estados a que se refiere la presente ley; para efectos de verificación esta se realizará a través de la página del Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad

que deberá adoptar los mecanismos para facilitar esta verificación

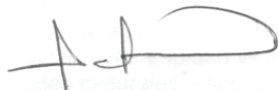
TÍTULO II DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Artículo 21. *Regularización Migratoria*. Los extranjeros que encontrándose en condiciones de vulnerabilidad hubiesen sido sancionados con anterioridad a la vigencia de esta norma, cuya sanción haya superado el término de 5 años desde que se hizo efectiva, podrán solicitar al Ministerio de Relaciones Exteriores o a Migración Colombia, según sea el caso, el levantamiento del impedimento de ingreso al país, siempre que las causales de sanción se hubieran originado en una situación migratoria irregular por exceso de permanencia, el ingreso sin realizar los controles migratorios o por no haber dispuesto de recursos económicos suficientes. Por resolución expedida por el Ministro de Relaciones Exteriores se aprobarán los requisitos y procedimientos para tal fin.

Artículo 22. *Jornada de regularización*. Teniendo en cuenta que esta es una jornada humanitaria, se concederá un término no superior a dos años para que el extranjero que se encuentre en la situación descrita en el artículo anterior regularice su situación en Colombia en los términos establecidos en la presente ley.

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

De los señores Congresistas,



MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA
Representante a la Cámara por Bogotá
Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Justificación

Teniendo en cuenta la grave crisis social, política, y humanitaria que se evidencia en Venezuela, muchos de sus nacionales han considerado como única opción viable para ellos y sus familias la de emigrar con el fin de sobrevivir y buscar un mejor futuro para ellos y sus familias. Es preciso entonces que Colombia ante esta situación ofrezca alternativas óptimas para estos ciudadanos, y no sólo para ellos sino para cualquier extranjero que estando en las mismas condiciones de urgencia, reciban un trato digno y de alguna manera recíproco como el que recibieron miles de colombianos cuando con ocasión del conflicto, consideraron como opción emigrar de nuestro territorio y fueron acogidos por otros estados, pudiendo desempeñar una actividad económica que les permitiera tener ingresos para sus familias y satisfacer sus necesidades básicas.

Gran cantidad de ciudadanos venezolanos están implorando a las autoridades migratorias

colombianas la regularización de su situación, a fin de poder ejercer una actividad lícita laboral y de poder acceder a los servicios básicos de salud, transporte y alimentación. Así mismo, aquellos que por su condición o por su estatus en el país vecino bien sea por ser un activista en las manifestaciones pacíficas que luego recibe amenazas, es espiado, perseguido, amenazado y de alguna manera es obligado a dejar su territorio nacional por cuanto interfieren hasta el punto en que sistemáticamente impiden el acceso a empleo, estudios o en la participación en actividades culturales o sociales, como principal manifestación democrática.

Muchos de esos manifestantes pacíficos, en las protestas más recientes, han sido detenidos y encarcelados, según refiere la Organización No Gubernamental Foro Penal, los cuales ascienden a 1.141 detenidos, 452 han sido presentados ante tribunales militares y 438 son presos políticos.

Así mismo las personas que desarrollan una actividad libre de información, donde se manifiestan ideas u opiniones son perseguidas y consideradas como enemigas del gobierno, hasta el punto de atentar contra su dignidad personal, integridad, libertad, etc.

También podemos considerar aquellas personas que, aun haciendo parte del gobierno no comparten cierto tipo de prácticas o que, habiendo participado de ciertos actos, toman la decisión de hacerse a un lado y por ello son perseguidos tildándolos de traidores, en particular, los jueces, fiscales, miembros del gobierno y miembros de la Fuerza Pública (estos últimos sólo si pueden garantizar que no han cometido delitos contra los derechos humanos o de lesa humanidad).

Todas estas personas, y cualquier otra que pueda demostrar que sus razones para emigrar son con ocasión a la crisis humanitaria, en especial en la actualidad la amplia y notoriamente reconocida por la comunidad internacional crisis en Venezuela, (ver informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹ y el informe del Secretario General de la OEA 2017² sobre Venezuela), podrán ser beneficiarios de los derechos consagrados en la presente iniciativa.

Debido a esta situación suscitada al interior de países latinoamericanos que golpea a todo el continente se han generado por parte de los países alternativas de protección como Perú que generó un modelo para América Latina ante la crisis humanitaria sobrevenida que dejan en estado de indefensión a miles de personas que resultan víctimas.

Así mismo, este es un marco jurídico omnicompreensivo, que abarcará a futuro a cualquier extranjero que en condiciones de crisis humanitaria solicite bajo la figura de igualdad de trato, protección del Estado colombiano para sí y

¹ <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/InformeAnual2016cap4B.Venezuela-es.pdf>

² <http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-VZ-Spanish-signed-final.pdf>

su familia hasta que las condiciones de crisis cesen y estén dadas las condiciones para su retorno a su país de origen.

II. Marco Normativo

NORMAS INTERNACIONALES QUE FORMAN PARTE DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD COLOMBIANO

- **Convención ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su protocolo de 1967³**
- **Declaración de Cartagena Sobre Refugiados, de 1984⁴.**
- **Leyes Nacionales**
- Ley 35 de 1961, “*por la cual se aprueba la Convención sobre Estatuto de los Refugiados*”.
- Ley 65 de 1979, “*por medio de la cual se aprueba el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, firmado el 31 de enero de 1967 y se autoriza al Gobierno nacional para adherir al mismo.*”
- Decreto 1067 de 2015, “*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores*”.

Decreto 2840 de 2013, *por el cual se establece el Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado y otras disposiciones.*

“*Artículo 1°. Definición. A efectos del presente decreto, el término refugiado se aplicará a toda persona que reúna las siguientes condiciones:*

c) Que haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país de su nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual⁵.

III. Impacto Fiscal

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es de precisar que el presente proyecto de ley, no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco fiscal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación, en la medida en que solo busca la modificación de las normas dentro de la institucionalidad de la política migratoria existente, así mismo la creación de un mecanismo excepcional y humanitario para aquellas personas

³ <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>

⁴ <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>

⁵ <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9437.pdf>

que provenientes de un país en crisis y que pudiendo estar incursos o no en la condición de asilo o refugio, podrán ser beneficiarios de una categoría especial de visa que les permita desarrollar una actividad económica en el territorio nacional.

IV. Contenido de la iniciativa

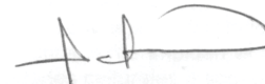
La iniciativa está compuesta de tres títulos, un título preliminar que contiene los principios que regularán las acciones derivadas de la ley en favor de los extranjeros beneficiarios de esta ley.

Este título preliminar consta de doce (12) artículos que contiene los principios generales de la iniciativa.

El Título I consta de ocho (8) artículos, del artículo trece (13) al veinte (20) se establece la legislación propia de la visa humanitaria, beneficiarios, sus alcances y causales de terminación.

El Título II consta de tres (3) artículos, del artículo veintiuno (21) al veintitrés (23) donde se incluyen las disposiciones finales como el deber de protección de todas las autoridades, la regularización migratoria y, por último, vigencia y derogatoria.

De los señores Congresistas,



MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA
Representante a la Cámara por Bogotá
Centro Democrático

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de julio de 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 029 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *María Fernanda Cabal Molina*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 613 - Lunes, 31 de julio de 2017

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 027 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad.	1
Proyecto de ley número 028 de 2017 Cámara, por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala.	17
Proyecto de ley número 029 de 2017 Cámara, por el cual se crea un mecanismo de visa o permiso de ingreso humanitario para extranjeros y se dictan otras disposiciones.	28