



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - N° 730

Bogotá, D. C., jueves 13 de agosto de 2009

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 79 DE 2009 SENADO

mediante la cual se adoptan medidas de seguridad en las playas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto adoptar normas tendientes a brindar seguridad a los bañistas en las playas.

Artículo 2°. *Ambito de aplicación.* Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a todas las playas cuyos territorios se encuentren en la jurisdicción del Estado colombiano.

CAPITULO II

Definiciones

Artículo 3°. Para los efectos de la presente ley se entenderá como playa la ribera del mar formada de arenales en una superficie casi plana, resultante de procesos de transporte y depósito del oleaje, las corrientes y las mareas.

Se tendrán en cuenta las siguientes definiciones de playas:

a) Playas de uso prohibido. Son aquellas playas en las que por razón de sus características supongan grave riesgo para la vida humana.

b) Playas peligrosas. Son aquellas playas que por razones permanentes o circunstanciales reúnen condiciones susceptibles de producir daño o amenaza inmediata a la vida humana.

c) Playas libres. Las no comprendidas en los apartados anteriores. La inclusión de una playa en cualquiera de los tipos mencionados indica que es el que le corresponde normalmente, si bien puede

modificarse temporalmente cuando las condiciones meteorológicas u otras así lo aconsejen.

A su vez las playas libres se dividen según la afluencia del público:

i) Playas de alta afluencia: Menos de 10 metros cuadrados por persona;

ii) Playas de media afluencia: De 10 a 60 metros cuadrados por persona;

iii) Playas de baja afluencia: Más de 60 metros cuadrados por persona.

CAPITULO III

De las medidas de seguridad en las playas

Artículo 4°. Las playas deberán contar con carteles visibles que informen a los bañistas y turistas el riesgo y el tipo de playa, ya sean playas de uso prohibido, playas peligrosas y playas libres.

Artículo 5°. En toda playa deberán instalarse banderas de identificación que indiquen sus condiciones de seguridad para el baño.

Estas banderas serán de carácter general, o complementarias, las cuales ampliarán o acotarán la información respecto de los riesgos específicos de que se trate.

Las playas llevarán asociada la bandera correspondiente a su categoría y para su modificación se tendrán en cuenta las circunstancias diarias de las condiciones del mar, corrientes, meteorología o circunstancias extraordinarias que se presenten, contaminación biológica, química y todos los riesgos que puedan poner en peligro la seguridad de las personas.

Las banderas serán de diferentes colores con forma rectangular mínima de 1,5 metros de ancho por un metro de largo, estarán colocadas en la cúspide de un mástil de al menos tres metros de altura y en todo caso, perfectamente visibles desde todos los accesos a las mismas.

Los colores, significado y los criterios de utilización de las banderas serán los siguientes:

i) Rojo: Indica la prohibición del baño. Se utilizará siempre en playas de uso prohibido, y en playas peligrosas y libres cuando el baño comporte un grave riesgo para la vida o salud de las personas, bien porque las condiciones del mar sean desfavorables o bien porque existan animales, elementos flotantes, contaminación u otras circunstancias.

ii) Amarillo: Playa peligrosa, se permite el baño con limitaciones. Se deberán adoptar las medidas de seguridad que en cada caso se consideren adecuadas.

No obstante estará prohibido el baño en zonas donde el bañista no pueda permanecer tocando fondo y con la cabeza fuera del agua.

Se utilizará cuando las condiciones del mar puedan originar un peligro para el baño, o bien cuando existan animales, elementos flotantes, contaminación u otras circunstancias que supongan un riesgo para la salud de las personas.

iii) Verde: Playa libre, el baño está permitido, no siendo necesario adoptar medidas especiales distintas a las de la propia protección personal.

Artículo 6°. El Gobierno Nacional reglamentará las medidas necesarias para regular las playas y sus zonas adyacentes que se encuentren bajo régimen de administración especial, con el fin de garantizar la protección especial, en cuanto al uso y disfrute de aquellas playas que sirvan como sitios de anidación y reproducción de diferentes especies animales.

Artículo 7°. El municipio en cuya jurisdicción se encuentren playas de uso público con residuos sólidos que impidan un acceso seguro y limpio de estas, deberá mantenerlas en un adecuado estado. Para ello deberán realizar jornadas de limpieza por lo menos una vez al mes.

Los hoteles, centros recreacionales u otros establecimientos que tengan jurisdicción en playas de uso privado y sus zonas aledañas, deberán mantenerlas en condiciones salubres y accesibles.

Artículo 8°. Los municipios garantizarán que existan en las playas los elementos necesarios para prestar los primeros auxilios en caso de inmersión u otro tipo de lesión física.

En caso de traslado a un centro médico debe existir un servicio de ambulancia y primeros auxilios que permitan la atención pronta de la emergencia.

Artículo 9°. Cuando exista alerta de mar de leva, se restringirá el acceso a las playas y se deberá difundir por los medios más expeditos de comunicación la restricción y las razones que la conllevan.

Artículo 10. Los entes territoriales velarán por el estricto cumplimiento de esta ley.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 11. Los menores de doce (12) años de edad solo podrán ingresar a las playas con compañía de un mayor de edad.

CAPITULO IV

El servicio público de salvavidas

Artículo 12. Todo municipio que tenga jurisdicción en playas, destinará los recursos para conformar el equipo humano del servicio público de salvavidas. El número de salvavidas se conformará de acuerdo a la afluencia de bañistas en la playa, el Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 13. El Gobierno Nacional reglamentará las calidades y exigencias que se requieran, para adquirir el título de salvavidas.

Artículo 14. Los salvavidas tendrán a su cargo el cumplimiento de las siguientes obligaciones:

a) Ejercer la vigilancia de los bañistas, en el sector correspondiente al puesto asignado.

b) Prestar su concurso en caso de necesidad, para el auxilio de las personas que lo requieran en zonas inmediatas a aquellas en donde se desempeñan específicamente.

c) Cuidar los elementos de seguridad a su cargo, comunicando a quien corresponda, cuando algunos de estos elementos dejen de ofrecer un servicio adecuado y seguro.

d) Determinar todos los días las condiciones del lugar asignado para la seguridad de los bañistas, dejando constancia de ello en el libro de agua (en caso de natatorios), o izando la bandera correspondiente de acuerdo con el código internacional de señales (en caso de playas marítimas, fluviales y lagunas).

e) Guardar pulcritud personal y observar correcta compostura de trato con el público concurrente al lugar.

f) Limitarse a sus tareas específicas dentro del horario de trabajo, permaneciendo en su puesto de vigilancia y prevención.

g) No abandonar su puesto de vigilancia bajo ningún concepto sin previa autorización del superior inmediato.

h) Recabar el auxilio de la fuerza pública, que será proveída por el empleador, si razones derivadas del servicio así lo aconsejaren.

i) No ingerir bebidas alcohólicas, ni sustancias que pudieran alterar las condiciones psicofísicas normales, durante el desempeño de las tareas asignadas.

Artículo 15. Los salvavidas tendrán todos los derechos consagrados por la legislación laboral, además, deberán estar inscritos al sistema de seguridad social en pensiones, salud y riesgos profesionales.

Artículo 16. EL Ministerio de la Protección Social elaborará un informe anual del estado del cumplimiento de esta ley con destino al Congreso de la República.

Artículo 17. El incumplimiento de lo normado por la presente ley se considerará falta disciplinaria gravísima, sancionable con destitución del cargo. En el caso de las concesiones, será causal de declaratoria de caducidad del contrato.

Artículo 18. Las entidades públicas o privadas que tengan a su cargo la concesión o el uso exclusivo de playas, tendrán a su cargo las obligaciones impuestas por la presente ley a los municipios.

Artículo 19. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de los seis (6) meses después de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Armando Benedetti Villaneda,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Desde el Preámbulo de nuestra Carta Política, se establece que la Constitución se promulga para asegurar la vida de los integrantes del pueblo de Colombia. De ello se infiere que la protección a la vida es un principio superior que inspira la esencia de nuestra Carta Magna.

De igual manera el artículo 2° superior preclara que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida (...).

Por lo tanto es exigible que el Legislador adopte las medidas necesarias para proteger la vida de las personas que acuden a las playas para su goce y diversión, máxime aun cuando los niños son principalmente los perjudicados.

Los derechos de los niños tienen un papel preponderante en nuestra legislación. Es por ello que el artículo 44 de nuestra Carta Magna lo dispone claramente “los derechos de los niños prevalecen sobre los demás”, además, este mismo artículo se expresa: “La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos...”.

Es decir, impone el mandato general de proteger a los niños, invocando entre otras razones, que los derechos de los niños prevalecen sobre los demás.

Según un estudio realizado en 2008 por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y Unicef 2.270 niños fallecen diariamente en el mundo por situaciones posibles de prevenir. La muerte en las playas es sin duda alguna situación que puede prevenirse.

Es un deber ineludible del Congreso proteger la vida de las personas más vulnerables en sus derechos, los niños colombianos.

Por otro lado, es inocultable el abandono histórico que han sufrido nuestras Costas Caribe y Pacífica por parte del Estado, ha sido un acto de indiferencia hacia estas gentes que tanto han contribuido al desarrollo del país.

Este proyecto de ley se transforma en el clamor de los millones de ciudadanos que visitan y viven en las Costas, sus vidas se encuentran en peligro inminente y el Estado debe actuar de inmediato.

Nuestro país cuenta con cerca de 1.600 kilómetros de litoral en el Mar Caribe y 1.300 kiló-

metros en el océano Pacífico y más de trescientas playas en total¹.

Según el Instituto Nacional de Medicina Legal, entre 2004 y 2007 se presentaron 29 ahogados en el municipio de Puerto Colombia, Atlántico². Y en Cartagena 19 muertos por inmersión en playas desde enero a octubre de 2008³.

Este proyecto establece la creación del servicio público de salvavidas, a cargo del Estado, el cual definirá los marcos de acción de los salvavidas en el ejercicio del servicio.

Por otro lado se establecen el sistema de banderas orientadoras que definen el tipo de peligrosidad de las playas y el riesgo que corren los bañistas al utilizarlas.

Así mismo, se establecen las obligaciones de los salvavidas, las cuales se hacen legalmente imperativas en cuanto su cumplimiento.

Es totalmente necesario que el Estado adopte una política pública de seguridad en las playas, que ayude a proteger la vida y la integridad de los bañistas, especialmente la de los niños, que han sido ignorados por tanto tiempo.

Armando Benedetti Villaneda,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General
(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 12 del mes de agosto del año 2009 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 79, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Armando Benedetti*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 12 de agosto de 2009

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 79 de 2009 Senado**, mediante la cual se adoptan medidas de seguridad en las playas y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

¹ Portal oficial de Turismo de Colombia, Colombia Travel.

² Datos tomados Diario *El Herald*, periodista Germán Corcho.

³ Estudio de muertes no intencionales en el mar, Districidad enero-octubre Cartagena 2008.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 12 de agosto de 2009

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

**PROYECTO DE LEY NUMERO 80 DE 2009
SENADO**

por medio de la cual la Nación declara el último domingo de cada mes de julio como día Nacional de la madre y el padre cabeza de hogar y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación declara el último domingo de cada mes de julio como día nacional de la madre y el padre cabeza de hogar.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional presentará el día nacional de la madre y el padre cabeza de familia, un informe anual del estado de cumplimiento de las Leyes 82 de 1993 y 1232 de 2008.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para que incluya, en el Presupuesto General de la Nación para próximas vigencias fiscales, las partidas necesarias para la celebración de eventos culturales en todo el territorio nacional, que destaquen la labor de la mujer y el hombre cabeza de familia, cada año el último domingo del mes de julio.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Atentamente,

Armando Benedetti Villaneda,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El Estado colombiano asume que la familia es la institución básica de la sociedad, tal como lo enuncian los artículos 5° y 42 de la Carta Política, de tal forma que se requiere todo el empeño de los agentes públicos para que la familia pueda estructurarse como célula social fundamental, y en tal sentido, vemos como en diversas normas legales se apoya a sus miembros, como puede verse en las Leyes 82 de 1993, 1232 de 2008 y el Código de la Infancia y la Adolescencia, entre muchas otras.

La protección especial a la mujer cabeza de familia (y por contera al hombre) tiene un especial arraigo en nuestro esquema político-jurídico, tal como se observa a lo largo de nuestra Constitución Política. En este sentido, la Corte Constitucional en Sentencia T-090 de 2006, dijo:

“...la protección a la mujer cabeza de familia, guarda una particular relación con la necesidad de amparar a la familia como institución básica de la sociedad y garantizar la efectividad de los derechos fundamentales de los menores que hacen parte de ella...”.

Consagrar el último domingo de cada mes de julio como día nacional de la madre y el padre cabeza de hogar, es un homenaje y reconocimiento a todas estas personas que día a día construyen patria.

Atentamente,

Armando Benedetti Villaneda,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 12 del mes de agosto del año 2009 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 80, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Armando Benedetti Villaneda*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 12 de agosto de 2009

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 80 de 2009 Senado**, por medio de la cual la Nación declara el último domingo de cada mes de julio como día Nacional de la madre y el padre cabeza de hogar y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 12 de agosto de 2009

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

**PROYECTO DE LEY NUMERO 81 DE 2009
SENADO**

por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el Sistema de Cuentas Nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto y alcance de la ley.* La presente ley tiene por objeto incluir la economía del cuidado conformada por el trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales, con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la aplicación de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

Economía del cuidado: Hace referencia al trabajo no remunerado que se realiza en el hogar, relacionado con mantenimiento de la vivienda, los cuidados a otras personas del hogar o la comunidad y el mantenimiento de la fuerza de trabajo remunerado. Esta categoría de trabajo es de fundamental importancia económica en una sociedad.

Trabajo de hogar no remunerado: Servicios domésticos, personales y de cuidado generados y consumidos dentro del propio hogar por las que no se percibe retribución económica directa.

Encuesta de uso del tiempo: Instrumento metodológico que permite medir el tiempo dedicado por las personas a las diferentes actividades, trabajo remunerado y no remunerado, estudio, recreación y ocio, entre otros.

Cuenta satélite: Cuenta específica del Sistema de Cuentas Nacionales que organiza y registra la información de un sector económico o social, en este caso del trabajo en los hogares.

Artículo 3°. *Clasificación de actividades.* Se consideran actividades de trabajo de hogar y de cuidado no remunerado, entre otras, las siguientes:

1. Organización, distribución y supervisión de tareas domésticas.
2. Preparación de alimentos.
3. Limpieza y mantenimiento de vivienda y enseres.
4. Limpieza y mantenimiento del vestido.
5. Cuidado, formación e instrucción de los niños (traslado al colegio y ayuda al desarrollo de tareas escolares).
6. El cuidado de ancianos y enfermos.
7. Realizar las compras, pagos o trámites relacionados con el hogar.
8. Reparaciones al interior del hogar.
9. Servicios a la comunidad y ayudas no pagadas a otros hogares de parientes, amigos y vecinos.

La presente clasificación no excluye otras actividades que se puedan incorporar en su oportunidad.

Artículo 4°. *Ambito de aplicación de la ley.* El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, es la autoridad responsable de coordinar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

Para ello deberá establecer los mecanismos y realizar las gestiones necesarias para planear, diseñar, aplicar y actualizar una Encuesta de Uso del Tiempo, instrumento indispensable para obtener la información sobre Trabajo de Hogar No Remunerado.

El Gobierno Nacional, en cabeza del DANE, integrará una Comisión Multisectorial que definirá la forma de inclusión de la información sobre trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales. Lo anterior se hará a través de la creación de una Cuenta Satélite adscrita al sector correspondiente o como se estime conveniente para el objeto de la ley.

El concepto de la comisión multisectorial tiene carácter vinculante y dará lugar a los trámites administrativos y contables necesarios para la inclusión del trabajo de hogar no remunerado en las cuentas nacionales.

Artículo 5°. *Implementación de la ley.* El DANE, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme con sus competencias, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, iniciarán el proceso de adecuación de procedimientos y gestiones necesarias para planear, diseñar y definir técnica, conceptual y metodológicamente la encuesta de uso del tiempo y la inclusión de sus resultados en el Sistema de Cuentas Nacionales.

Parágrafo 1°. La aplicación de la Encuesta de Uso del Tiempo, no podrá superar los tres (3) años contados a partir de la vigencia de la ley.

Parágrafo 2°. Una vez aplicada la Encuesta de Uso del Tiempo se deberá garantizar su actualización de manera continua conforme con el período de tiempo que defina el DANE como autoridad responsable. En todo caso este período no podrá ser superior a los tres (3) años entre una y otra medición.

Artículo 6°. *Seguimiento, vigilancia y control.* La Consejería Presidencial para la Equidad de Género coordinará una mesa de trabajo con la participación de los entes de control, la academia y las organizaciones sociales con el objeto de hacer seguimiento y coadyuvar al proceso de implementación de la Encuesta de Uso del Tiempo.

El DANE presentará a la mesa de trabajo informes semestrales de avance que den cuenta de las labores que se adelantan para dar cumplimiento a la ley.

Artículo 7°. *Uso de la información.* El Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación, el Banco de la República, la Contaduría Nacional, la Contraloría General de la República y los demás entes gubernamentales que participan en la preparación, seguimiento y control del presupuesto y estudio de la economía nacional, deberán

incluir dentro de sus análisis el trabajo de hogar no remunerado como contribución al desarrollo económico del país.

Artículo 8°. *Vigencia de la norma.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cecilia López y Gloria Inés Ramírez.

EXPOSICION DE MOTIVOS

En la historia de la humanidad ha sido una constante la discriminación contra la mujer: práctica que las sociedades modernas debemos encarar para lograr su desaparición. Para ello es necesario adelantar acciones positivas para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres, dirigidas a la tarea de construir un mundo que exige, no sólo la participación de las mujeres en todos los ámbitos, sino la valoración de esa participación con igualdad de parámetros y condiciones.

La valoración del trabajo no remunerado de la mujer es fundamental para modificar la percepción social del trabajo de la mujer y su aporte al desarrollo económico y social.

El objeto de este proyecto de ley es el de otorgar un valor económico, no reconocido actualmente en el país, al trabajo de hogar no remunerado; situación que ha contribuido a una subvaloración del producto económico, en la medida que no se incorpora en su estimación el valor de este trabajo.

Dimensionar el valor del trabajo del hogar no remunerado bajo las líneas metodológicas del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), es el camino para hacer visible su magnitud y relevancia y con ellos incorporar el tema al análisis macroeconómico y a la toma de decisiones del Gobierno y la sociedad¹. “Añadir el trabajo de hogar a los agregados nacionales no significa aumentar la producción. Supone revelar la cantidad de trabajo oculto incorporado en la producción que permanece encubierto”².

Para efectos de hacer viables estos propósitos es necesario adelantar una Encuesta de Uso del Tiempo con el fin de determinar la cantidad de trabajo no remunerado que se ejerce al interior de los hogares colombianos y poder establecer los mecanismos de su valoración para ser incluido dentro del Sistema de Cuentas Nacionales.

En el informe de la Cuarta Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Pekín en 1995, se indicó que:

“La mujer contribuye al desarrollo no sólo mediante su trabajo remunerado sino también mediante una importante labor no remunerada. Por otra parte, la mujer participa en la producción de bienes y servicios para el mercado y el consumo de los hogares, en la agricultura, la producción de alimentos o las empresas familiares. Aunque ha

sido incluida en el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas y, por consiguiente, en las normas internacionales de las estadísticas del trabajo, esta labor no remunerada, en particular la relacionada con la agricultura, sigue siendo a menudo subvalorada y no se registra debidamente. Por otra parte, la mujer sigue realizando también la mayor parte de la labor doméstica y de la labor comunitaria no remunerada, como el cuidado de los niños y de las personas de más edad, la preparación de alimentos para la familia, la protección del medio ambiente y la prestación de asistencia voluntaria a las personas y los grupos vulnerables y desfavorecidos. Esta labor no se suele medir en términos cuantitativos y no se valora en las cuentas nacionales. La contribución de la mujer al desarrollo se ve seriamente subestimada y, por consiguiente, su reconocimiento social es limitado. La plena visibilidad del tipo, el alcance y la distribución de esta labor no remunerada contribuirá también a que se compartan mejor las responsabilidades”.

En este mismo informe se contempló como objetivo estratégico a ser adoptado por los Estados participantes dentro de la Conferencia, el de “Preparar y difundir datos e información destinados a la planificación y la evaluación desglosados por sexo”, y como medidas a ser adoptadas, entre otras, las siguientes:

“(…)

e) Mejorar la obtención de datos sobre toda la contribución de la mujer y del hombre a la economía, incluyendo su participación en el sector no estructurado;

f) Desarrollar un conocimiento más integral de todas las formas de trabajo y empleo mediante:

I) La mejora de la reunión de datos sobre el trabajo no remunerado que ya está incluido en el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas, por ejemplo, en la agricultura, especialmente la agricultura de subsistencia, y otros tipos de actividades de producción que no son de mercado;

II) La mejora de los métodos de medición en que actualmente se subestima el desempleo y el empleo insuficiente de la mujer en el mercado de la mano de obra;

III) La elaboración de métodos, en los foros apropiados, para evaluar cuantitativamente el valor del trabajo no remunerado que no se incluye en las cuentas nacionales, por ejemplo, el cuidado de los familiares a cargo y la preparación de alimentos, para su posible inclusión en cuentas especiales u otras cuentas oficiales que se prepararán por separado de las cuentas nacionales básicas pero en consonancia con estas, con miras a reconocer la contribución económica de la mujer y a que se haga evidente la desigualdad en la distribución del trabajo remunerado y el no remunerado entre mujeres y hombres;

g) Desarrollar una clasificación internacional de actividades para las estadísticas sobre el uso del tiempo en que se aprecien las diferencias entre mujeres y hombres en lo relativo al trabajo remun-

¹ María Eugenia Gómez Luna. *Macroeconomía y trabajo no remunerado*. En economía y género. Ed. Paloma de Villota, ed. Icaria. Barcelona 2003, p. 159

² Antonella Picchio. *Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social*. En mujeres y economía: nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas. Ed. Icaria. Barcelona, 1999, p. 201.

nerado y no remunerado, y reunir datos desglosados por sexo. En el plano nacional y teniendo en cuenta las limitaciones nacionales:

I) Hacer estudios periódicos sobre el uso del tiempo para medir cuantitativamente el trabajo no remunerado, registrando especialmente las actividades que se realizan simultáneamente con actividades remuneradas u otras actividades no remuneradas;

II) Medir cuantitativamente el trabajo no remunerado que no se incluye en las cuentas nacionales y tratar de mejorar los métodos para que se analice su valor y se indique con exactitud en cuentas satélites u otras cuentas oficiales que se prepararán separadamente de las cuentas nacionales básicas pero en consonancia con estas;

(...)"

TRABAJO NO REMUNERADO - ECONOMÍA DEL CUIDADO

Aproximándonos al concepto, se tiene que la noción de cuidado se equipara a la de trabajo no remunerado realizado en el ámbito del hogar. El que no haya retribución implica que excluye los bienes y servicios de cuidado que son suministrados por el sector público, el sector privado y organizaciones no gubernamentales. La idea de trabajo indica que se trata de labores costosas requiriéndose al tiempo y energía, y se realizan como obligaciones³.

La economía del cuidado se refiere al espacio donde la fuerza de trabajo es reproducida y mantenida, incluyendo todas aquellas actividades que involucran la crianza de los niños, las tareas de cocina y limpieza, el mantenimiento general del hogar y el cuidado de los enfermos o discapacitados.

El trabajo de cuidado o trabajo de hogar se refiere al conjunto de actividades realizadas en y para la esfera doméstica con la finalidad de asegurar la reproducción cotidiana de sus miembros. "Engloba tareas tales como: servicios de apoyo (pagos diversos, trámites administrativos, compras del hogar, transporte); producción de bienes y servicios en el hogar (limpiar la casa, lavar los platos, lavar y planchar la ropa, cocinar, tirar la basura, confeccionar prendas para los miembros del hogar; abastecimiento de agua y combustible; construcción y reparación de la vivienda; y servicios específicos de cuidado (de niños, ancianos, enfermos)"⁴.

Alrededor del trabajo doméstico se cumplen también otras actividades igualmente no remuneradas y que corresponden al denominado trabajo voluntario que realizan los miembros de la familia en apoyo a la comunidad. Entre estas se destacan la contribución al desarrollo de los programas sociales de alivio a la pobreza; a programas de seguridad interna y apoyo en circunstancias de

emergencia nacional (Asociación de Bomberos, Defensa Civil); mereciendo un reconocimiento particular al trabajo no remunerado que cumplen los Jueces de Paz.

ENCUESTA DE USO DEL TIEMPO

Este es un instrumento metodológico que permite medir la carga global del trabajo que realizan los integrantes de la familia, mediante el reparto de tareas, y bajo diferentes modalidades de convivencia entre personas mayores, niños y adolescentes; y estimar la cantidad total de horas que destinan al trabajo orientado al mercado (remunerado o no remunerado), al trabajo doméstico, al trabajo de apoyo a la comunidad, al estudio y demás actividades como las de recreación y ocio.

La información que provee la **Encuesta de Uso del Tiempo** para dimensionar el **trabajo de hogar no remunerado**, es sustancial para conocer los factores que intervienen en las decisiones económicas que se toman al interior del hogar (en relación con el acceso a bienes y servicios, con el desarrollo simultáneo de trabajo remunerado y actividades de apoyo social); y por ello constituye un insumo indispensable para lograr un mejor análisis y diseño de las políticas económicas y sociales del país.

Según un trabajo reciente impulsado por la Alcaldía de Bogotá, podemos decir que "Los objetivos de las Encuestas de Uso del Tiempo" están delimitados por el enfoque que se utilice en su diseño conceptual y metodológico. Pero en términos generales, todas ellas cumplen con algunos de estos objetivos generales⁵.

- Disponer de información que permita cuantificar la carga global de trabajo de hombres y mujeres, dando cuenta tanto del trabajo remunerado como no remunerado.

- Identificar cómo se distribuye el trabajo de hogar y de cuidados entre los diferentes miembros del hogar.

- Estimar responsables y tiempo destinado a cada una de las actividades que conforman el trabajo no remunerado.

- Analizar los efectos que el trabajo no remunerado tiene sobre la vinculación al trabajo remunerado.

- Estimar el valor del trabajo no remunerado y servir de insumo para la construcción de cuentas satélites del trabajo no remunerado.

- Conocer comportamientos y hábitos de consumo de las personas como uso del tiempo libre, consumo cultural, ocio, etc.

- Diseñar políticas públicas orientadas a lograr la igualdad de género.

- Producir indicadores económicos y sociales que den cuenta de la inequidad de género y de la

³ Corina Rodríguez Enríquez, *Economía del cuidado y política económica: una aproximación a sus interrelaciones*, CEPAL, Panel Políticas de Protección Social, Economía del Cuidado y Equidad de Género, Mar del Plata, 2005, p. 2.

⁴ Enrique de la Garza Toledo, Carlos Salas Páez, *La situación del trabajo en México*, México 2003, p. 129.

⁵ María Eugenia Villamizar García-Herreros. *Uso y distribución del tiempo de mujeres y hombre en Bogotá: Midiendo la desigualdad*. Informe Final de Consultoría. Subsecretaría de Mujer, Género y Diversidad Sexual, Alcaldía de Bogotá, Bogotá, 2009, p. 16.

contribución del trabajo no remunerado a la creación de riqueza y bienestar”.

Conocer la dimensión y tendencia del trabajo de hogar no Remunerado, permitirá tener un panorama completo de cómo se resuelven en el hogar y en la sociedad las necesidades a partir de los cambios en las instituciones, particularmente, en la familia (composición de la familia; cambios en el estado civil; nueva jefatura del hogar; impulso a nuevas redes de trabajo de hogar y cuidado personal) y el impacto de los cambios en las políticas públicas sobre el uso y distribución del tiempo en los miembros del hogar.

“Debido al envejecimiento poblacional, a la mayor incidencia de enfermedades crónicas y a las reformas de los sistemas de salud y de protección social donde prima la atención ambulatoria a la institucional, existe una demanda creciente de trabajo no remunerado por los miembros del hogar, en especial de las mujeres, lo que repercute directamente en la participación laboral de la mujer. Por sus implicaciones sociales y de política pública se recomienda analizarla de forma independiente a las labores domésticas”⁶.

“El conocimiento detallado sobre el uso y distribución del tiempo es indispensable para el diseño de política pública que contribuya no sólo a eliminar las desigualdades de género sino al éxito de las políticas macroeconómicas de eliminación de la pobreza y generación de empleo e ingresos. La escasez de tiempo, como lo han mostrado diferentes estudios, constituye una de los múltiples dimensiones de la pobreza y obstaculiza la participación laboral, política y social de las mujeres, limitando su desarrollo personal y profesional.

El desconocimiento de esta realidad ha llevado a reformas que como las del Sistema de Salud y Seguridad Social, han propiciado un incremento en la inequidad de género mediante la transmisión, de la responsabilidad estatal sobre el cuidado, a los hogares, en especial a las mujeres”⁷.

Las Encuestas de Uso del Tiempo (EUT) desde el Género

Las EUT desde género, tienen un objetivo que ha definido su aplicación inicial y que mantiene su vigencia, es la visibilización y valoración del trabajo de hogar no remunerado. La ampliación creciente en cuanto a su aplicación desde el género, responde a la necesidad de medir el tiempo de hombres y mujeres, para visualizar la división sexual del trabajo familiar, contar con información que permita medir la distribución de las cargas de trabajo por sexo entre los miembros de las familias, en actividades dentro y fuera del hogar, la diferenciación entre distribución de trabajo remunerado y no remunerado en los mercados y los hogares, por sexo y edad. La capacidad de generar información sobre cómo la población distribuye su tiempo en las diferentes actividades, el tipo de actividades, el tiempo asignado a cada una de ellas, con quién

se realiza, para quién, la finalidad, el lugar y otras, considerando algunas variables de diferenciación como sexo, etnia, edad, nivel socioeconómico, tipo de hogar, que han sido las más utilizadas, demuestra un potencial para el análisis de género⁸.

Son varias las argumentaciones en torno a este propósito. La desvalorización social y económica del trabajo de hogar no remunerado realizado casi exclusivamente por las mujeres en los hogares y su invisibilización total que en los hechos justifica la desigual distribución del trabajo de hogar al interior de los hogares. Desde esta perspectiva, las EUT permitirían evidenciar la doble y triple jornada de trabajo que recae sobre las mujeres a través de un conocimiento detallado de las actividades que hombres y mujeres realizan en el hogar y un conocimiento más comprensivo de todas las formas de empleo y trabajo. La utilización de las EUT, en casi una década en América Latina y el Caribe y de varias décadas en Europa y EE.UU., las ha ubicado como una herramienta útil para conocer la composición del trabajo doméstico y la división del trabajo en la sociedad⁹.

Sus resultados permitirán cuantificar y contabilizar la producción doméstica no remunerada que se realiza al interior de los hogares para así contribuir a la valoración económica y social de este trabajo no considerado en la economía clásica. Las distintas experiencias de la aplicación de encuestas de uso del tiempo (EUT), han comprobado su utilidad como instrumento para cuantificar la magnitud del trabajo de hogar no remunerado, a pesar de las dificultades conceptuales y metodológicas que aún están presentes.

Ya existe una experiencia acumulada de realización de EUT desde la perspectiva de género en varios países como: Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Nueva Zelanda y Noruega. Si bien su aplicación ha sido más extendida en los países desarrollados, otros países en desarrollo también las han adoptado de manera creciente. Hasta 1995, el registro de estas aplicaciones señalan que nueve países en desarrollo tuvieron experiencias en recolección de información sobre uso del tiempo: Bangladesh, Guatemala, Filipinas, Indonesia, Kenya, Nepal y Venezuela.

Desde hace más de una década las EUT se han aplicado en varios países de América Latina. Hasta la fecha la han aplicado Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Uruguay y Guatemala, todos bajo distintas modalidades, metodologías, alcances y coberturas. Colombia, a partir de agosto de 2006, incluyó un módulo sobre actividades adicionales no remuneradas realizadas por la población en edad de trabajar y el tiempo dedicado a ellas en la gran encuesta integrada de hogares. En América Latina las EUT empiezan a aplicarse en la década de los 90. República Dominicana (1995), México (1996, 1998

⁶ *Ibíd.* p. 13.

⁷ *Ibíd.* p. 58.

⁸ María del Carmen Sánchez, *Estadísticas de Género y Encuestas de Uso del Tiempo*. Tomado de página web: http://www.unifemandina.org/un_archives/informe.pdf

⁹ *Ibíd.*

y 2002), Nicaragua (1998), y Cuba (2001), realizaron las primeras Encuestas de este tipo a nivel nacional.

SISTEMAS DE CUENTAS NACIONALES

El Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), consta de un conjunto coherente, sistemático e integrado de cuentas macroeconómicas, balances y cuadros basados en un conjunto de conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas contables aceptados internacionalmente. Ofrece un marco contable amplio dentro del cual pueden elaborarse y presentarse datos económicos en un formato destinado al análisis económico, a la toma de decisiones y a la formulación de la política económica¹⁰.

El Sistema de Cuentas Nacionales SCN permite elaborar las cuentas que miden la actividad económica en su conjunto, a través de la medición del Producto Interno Bruto. Adicional a lo anterior, este sistema mide otro conjunto de variables que dan cuenta de la actividad de la producción, el ingreso generado por la actividad productiva, cómo se distribuye ese ingreso en los diferentes propietarios de los factores productivos, en qué gastan los consumidores intermedios y finales, cuánto de la producción se exporta cuanto se requiere importar, etc.¹¹.

Existe en el mundo un sistema de medición que ha sido observado por Colombia para la medición de las Cuentas Nacionales, y es el sistema elaborado por Naciones Unidas. Este sistema ha sido aplicado desde el año 1968. Luego de un proceso de revisión y actualización se publicó el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas SCN 1993.

Este sistema ofrece en su marco central una forma de organizar la información pudiendo identificar unidades de observación como los establecimientos e industrias por un lado y empresas y sectores institucionales por otro, lo que se denomina el marco central de las Cuentas Nacionales.

No obstante y teniendo presente los estudios que sobre determinados temas se emprendieron posteriores al año 1968, como por ejemplo los estudios de los hogares, el medio ambiente, el turismo, la educación, la salud, el sector público, etc. se consideró necesario aprovechar el concepto de **cuenta satélite** para complementar este marco central del SCN.

CUENTAS SATELITES

Las cuentas satélites son un sistema de organización de las contabilidades nacionales para medir el valor de los sectores económicos que no se reflejan como tales en las cuentas nacionales. Por ello, la cuenta satélite del trabajo no remunerado funciona de forma paralela a las cuentas nacio-

nales, sin alterar los totales nacionales, ofreciendo cifras que cuantifican la contribución real del trabajo no remunerado al Producto Interior Bruto (PIB) y permitiendo la comparación con otros sectores económicos contemplados en la contabilidad regional o nacional.

En el Taller Internacional Cuentas Nacionales de Salud y Género, llevado a cabo en Santiago de Chile en octubre 2001, sobre las Cuentas Satélites y Mecanismos de Generación de Normas Internacionales, el Profesor Marcelo Ortúzar Ruiz, por parte de la CEPAL¹² indicó que:

“Las cuentas o sistemas satélites subrayan generalmente la necesidad de ampliar la capacidad analítica de la contabilidad nacional a determinadas áreas de interés social de una manera flexible y sin sobrecargar o distorsionar el sistema central. Normalmente, las cuentas o sistemas satélites permiten:

- a) Proporcionar información adicional, de carácter funcional o de entrecruzamientos sectoriales, sobre determinados aspectos sociales;
- b) Utilizar conceptos complementarios o alternativos, incluida la utilización de clasificaciones y marcos contables complementarios y alternativos, cuando se necesita introducir dimensiones adicionales en el marco conceptual de las cuentas nacionales;
- c) Ampliar la cobertura de los costos y beneficios de las actividades humanas;
- d) Ampliar el análisis de los datos mediante indicadores y agregados pertinentes;
- e) Vincular las fuentes y el análisis de datos físicos con el sistema contable monetario.

Estas características, aun en forma resumida, ponen de manifiesto funciones importantes del análisis y cuentas satélite. Por una parte, las cuentas satélite están relacionadas con el marco central de las cuentas nacionales y a través de ellas con el cuerpo principal de las estadísticas económicas integradas. Por otra, al referirse más específicamente a un campo o tema dados, también están relacionadas con el sistema de información específico de ese campo o tema.

Asimismo, exigen una mejor integración de los datos monetarios y físicos y, dado que preservan su estrecha conexión con las cuentas centrales, facilitan el análisis de campos específicos en el contexto de las cuentas y el análisis macroeconómicos. Las cuentas satélite pueden, además, ayudar en varios campos a conectar entre sí los análisis de algunos de ellos; por consiguiente, pueden representar un doble papel, como herramientas de análisis y como instrumentos de coordinación estadística”.

Para el objeto de la presente ley podríamos definir la cuenta satélite así: “Una Cuenta Satélite de Hogares es una extensión del Sistema de Cuentas Nacionales que ofrece la posibilidad de incluir nuevas mediciones como puede ser el valor de la producción del trabajo doméstico de autocon-

¹⁰ DANE, *Ficha Metodológica. Cuentas Nacionales Anuales*. Tomado de página web: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/pib/ficha_ctas_anuales.pdf

¹¹ Marcelo Ortúzar Ruiz, *El Concepto de cuenta satélite y la generación de normas y orientaciones por los organismos internacionales*. Cepal, Taller Internacional Cuentas Nacionales de Salud y Género, Santiago de Chile, 2001.

¹² *Ibid.*, p. 3

mo de los hogares y de generar conceptos complementarios como podría ser un PIB Doméstico, entendiendo bajo tal denominación la expresión monetaria del valor de un PIB tradicional, más el de la producción del trabajo doméstico no pagado; es decir, el valor de todos los bienes y servicios de uso final, de mercado y no mercado, considerados dentro de los límites de la cobertura del SCN 93 más la producción de servicios domésticos generados y consumidos en el propio hogar. A partir de la ampliación de la cobertura del PIB habría repercusiones en distintas partes del sistema¹³.

CUENTAS SATELITE EN COLOMBIA

Actualmente dentro del sistema colombiano existen las cuentas satélites de cultura, turismo, cuentas económico ambientales y la cuenta intermedia de salud y seguridad social. Como resultado de la aplicación de la encuesta de uso del tiempo, eventualmente podría recurrirse a la creación de una cuenta satélite que brindara la información sobre el trabajo de hogar no remunerado, pero no obsta para que los datos arrojados ingresen incluso a ser parte del Sistema Central de Cuentas. Esto resulta de gran trascendencia dado que el insumo de una encuesta de uso del tiempo, no necesariamente está direccionada a medir el trabajo de hogar no remunerado, por el contrario, proporciona información de gran trascendencia para medir los niveles de productividad de los diferentes sectores de la población.

La creación de una cuenta satélite para el trabajo de hogar, parece ser el camino más apropiado teniendo en cuenta la experiencia de países como México que han recurrido a este sistema, sin embargo, con la presente ley no se pretende limitar el uso de la encuesta a este resultado, sino que la autoridad competente que es el DANE, ingrese de la manera más conveniente la información al Sistema de Cuentas Nacionales.

EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, DANE

El DANE ha realizado esfuerzos por involucrar la perspectiva de género dentro de las diferentes mediciones que realiza en ejercicio de sus funciones, con este propósito ha participado en mesas de trabajo con UNIFEM donde se verifica que las distintas encuestas incorporen ítems que permitan hacer aproximaciones al uso del tiempo, a evidenciar algunas labores domésticas y a presentar información desagregada por sexo.

Por ejemplo, la Encuesta Continua de Hogares presenta trimestralmente información sobre el mercado laboral desagregada por sexo, en el último boletín correspondiente a marzo-mayo de 2009 se evidencian datos importantes para el análisis de los asuntos de equidad de género como: tasa de ocupación para los hombres 66,5%, tasa de ocupación de las mujeres de 42,0%; tasa de desempleo de los hombres de 9,6% y de las mujeres de

15,2%¹⁴. De igual manera, la Encuesta Continua de Hogares hace referencia a la jefatura del hogar mostrando cómo la tasa de desempleo registrada por los jefes es de 5,4% y de las jefas 9,8¹⁵.

Sin embargo, esta medición está lejos de aportar los insumos necesarios requeridos para calcular el aporte del trabajo de hogar no remunerado dentro de la economía siendo absolutamente indispensable implementar el instrumento de medición, es decir la encuesta de uso del tiempo, para obtener resultados asertivos que permitan su inclusión en el Sistema de Cuentas nacionales y su visibilización dentro de la economía nacional.

Según el Decreto 262 de 2004, el DANE tiene como objetivo garantizar la producción, disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica, y dirigir, planear, ejecutar, coordinar, regular y evaluar la producción y difusión de información oficial básica; y dentro de sus funciones específicas tiene las relativas a la Síntesis de Cuentas Nacionales, tales como elaborar las cuentas anuales, trimestrales, nacionales, regionales y satélites, para evaluar el crecimiento económico nacional, departamental y sectorial; elaborar y adaptar a las condiciones y características del país, las metodologías de síntesis y cuentas nacionales, siguiendo las recomendaciones internacionales; y promover la divulgación y capacitación del sistema de síntesis y cuentas nacionales, tanto para productores como para usuarios de estadísticas macroeconómicas.

En razón a lo anterior y para dar aplicación al proyecto de ley que ahora se presenta, es necesario que este departamento administrativo se involucre de manera directa en la coordinación y elaboración de las fichas metodológicas necesarias para la inclusión dentro del sistema de cuentas nacionales de Colombia, bien sea a través de una cuenta satélite del trabajo de hogar no remunerado, o de la forma más adecuada conforme lo expresen los resultados de la encuesta.

Así pues, el primer paso debe dirigirse a elaborar la Encuesta de Uso del Tiempo (EUT), insumo necesario para establecer el tiempo doméstico no remunerado y poder lograr una cuantificación del mismo dentro de las cuentas nacionales.

Ley 819 de 2003

Conforme al análisis del impacto fiscal de las normas requerido por la Ley 819 de 2003, debe tenerse presente que el actual proyecto de ley no ordena un gasto como tal. El proceso de diseño e implementación de la encuesta de uso del tiempo es un proceso que requiere un ejercicio importante de preparación y planeación que hace parte de las funciones que actualmente tiene asignadas el DANE como autoridad estadística en el país.

¹³ María Eugenia Gómez Luna, *Cuenta satélite de los hogares. Valoración del trabajo doméstico no pagado*. El caso de México. Ver versión Preliminar en www.paho.org

¹⁴ DANE, *Mercado laboral por sexo: Gran encuesta integrada de hogares*. Boletín Trimestre Móvil marzo-mayo 2009, Bogotá, 2009.

¹⁵ DANE, *Mercado laboral de los jefes y jefas de hogar*. Boletín Trimestre Móvil marzo-mayo 2009, Bogotá, 2009.

La definición de la metodología de la encuesta determinará la inversión necesaria, monto que resulta totalmente indeterminado al momento de la eventual aprobación de la norma. Por otra parte, la implementación de la encuesta hace parte de las funciones misionales del DANE, no incluye una labor adicional a su ámbito de acción institucional, por lo que la su implementación implica una reorganización interna y reorientación de los recursos existentes. Debe considerarse que la aplicación de una encuesta de uso del tiempo, es un insumo tan importante para una entidad como el DANE que todos sus procesos y mediciones actuales, se verían mejorados aportando a su fortalecimiento institucional. Situación esta que deberá analizarse al momento en que se realice la reorientación de recursos para que haga parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo que ordena la Ley 819 de 2003.

Del honorable Senador,

Senadora de la República Partido Liberal Colombiano,

Cecilia López Montaña.

Senadora de la República Partido Polo Democrático,

Gloria Inés Ramírez Ríos.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 13 del mes de agosto del año 2009 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 81, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por las honorables Senadoras *Cecilia López* y *Gloria Inés Ramírez*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 13 de agosto de 2009

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 81 de 2009 Senado**, por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el Sistema de Cuentas Nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país., me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 13 de agosto de 2009

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de

la referencia a la Comisión Tercera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 82 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se reducen trámites en materia de obligaciones alimentarias, se implementa el Programa PAN y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Por la presente ley se implementa la integración armoniosa de las autoridades con facultades para definir las obligaciones alimentarias, a fin de reducir trámites, establecer atención inmediata a los afectados, articular un procedimiento preferencial, oral y sumario de manera sencilla, entre las autoridades existentes.

Las diferentes autoridades así organizadas, tramitaran esas solicitudes de manera coordinada, consecutiva y ágil, respetando los procedimientos iniciados ante otras autoridades, sin dilaciones ni requisitos adicionales.

Prevalecerá, en las decisiones de las autoridades en materia de obligaciones alimentarias, el derecho a la subsistencia de los menores de edad así como el de la población vulnerable en estado de abandono y debilidad manifiesta, sobre los derechos de los demás.

Artículo 2º. Coordinación de las actuaciones. El Ministerio del Interior y de Justicia dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia la presente ley convocará a las autoridades administrativas, de Policía y Judiciales con competencia en materia de derecho alimentario, a fin de acordar la integración, el ajuste, la adopción y promulgación de un procedimiento sencillo, articulado entre las diferentes autoridades, ágil, eficaz y efectivo, al alcance de las personas que demandan alimentos, que reduzca los tiempos de respuesta del Estado.

El Ministerio del Interior y de Justicia, en su decisión involucrará a todas las entidades, dependencia y despachos que a la fecha de promulgación de la presente ley, tengan asignada competencia en esta materia, a fin de vincularlas como operadores del sistema, optimizando recursos, eliminando la duplicidad de funciones y reduciendo la tramitología.

Las entidades territoriales y municipales, contarán con doce (12) meses contados a partir de la promulgación de la decisión del Gobierno en cumplimiento de lo establecido en esta ley, para im-

plementarlo en sus territorios, de conformidad a lo allí acordado.

Artículo 3°. *Programa PAN*. Implementétese de manera permanente en Colombia el “Programa para Alimentar Niños y Adultos Mayores, PAN, en estado de vulnerabilidad y/o abandono y/o debilidad manifiesta”, como un programa social a financiar por el Fondo de Protección Social creado mediante artículo 1° de la Ley 789 de 2002.

Son beneficiarios del Programa PAN, las personas con necesidades alimentarias que no cuentan con la posibilidad de acceder a los mismos de manera eficiente, eficaz e inmediata.

Artículo 4°. *De las decisiones*. A partir de la promulgación de la articulación gubernamental, de que trata el artículo segundo de esta ley, las decisiones que se adopten en materia de alimentos, cuando se evidencien condiciones de vulnerabilidad, estado de abandono y debilidad manifiesta, la autoridad que tenga conocimiento del caso, en el mismo acto que asuma la competencia dispondrá de oficio, la remisión de la información de la persona afectada al Fondo de Protección Social creado por la Ley 789 de 2002, con el objeto de vincularlo como beneficiario del Programa PAN.

Artículo 5°. *Reembolso*. El costo de los alimentos que sean suministrados mediante el Programa PAN serán reembolsados a favor del Fondo de Protección Social, tomando para el efecto las decisiones individuales producidas por la autoridad competente, las cuales se producirán con observancia de los requisitos establecidos en el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, sin trámite adicional alguno.

El Fondo de Protección Social ordenará la retención de dineros por concepto de reembolso, emitiendo la correspondiente solicitud con destino al victimario y/o al empleador del mismo, la cual es de obligatorio cumplimiento, debiendo los tesoreros de las empresas públicas y/o privadas, o los responsables de ordenar el gasto, o, quienes hagan sus veces, acatar la medida ipso facto, que de sustraerse a la misma, responderán con su propio peculio.

Parágrafo. El Fondo de Protección Social, en caso de renuencia del responsable, podrá reportar incumplido con su obligación alimentaria, a la Central de Riesgos Financieros por la suma adeudada al Fondo en razón a los alimentos entregados a su costa.

Artículo 6°. *Financiación del Programa PAN*. El Programa PAN como objetivo social del Fondo de Protección Social creado por la Ley 789 de 2002, recibirá, igualmente, como fuentes de financiación, específicas:

1. Los recursos que aporten las entidades territoriales para Planes, Programas y Proyectos de protección social.
2. Las donaciones que reciba.
3. Los rendimientos financieros generados por la inversión de los anteriores recursos.

4. Los rendimientos financieros de sus excedentes de liquidez y en general, todos los demás recursos que reciba a cualquier título.

Artículo 7°. *Vigencia y derogatoria*. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Senadora de la República,

Claudia Rodríguez de Castellanos.

Representante a la Cámara,

Luis Felipe Barrios Barrios.

EXPOSICION DE MOTIVOS

“Un infante al que le falte la alimentación adecuada y en cantidad suficiente en el periodo que va desde su nacimiento hasta los cinco años, tendrá secuelas graves durante toda su existencia. Por medio de delicadas terapias suministradas bajo supervisión médica, se puede retornar a la vida normal a un adulto que ha estado temporalmente subalimentado, pero con un niño o una niña menor de cinco años es imposible hacerlo. Privados de alimento suficiente, sus células cerebrales sufrirán daños irreparables. Regis Debray denomina a estos infantes “crucificados de nacimiento”¹.

De manera general son tres las circunstancias que motivan la presente iniciativa legislativa, ellas son:

a) La multiplicidad de autoridades tanto administrativas, como policivas y judiciales que se encargan de dar trámite a la inasistencia alimentaria, por las consecuencias para las víctimas de este delito.

• *Desde la perspectiva penal*, la Inasistencia alimentaria es un delito que exige persecución por parte de la Fiscalía, pues es función de ella la titularidad del ejercicio de la acción penal, salvo los casos querellables como es la inasistencia.

En algunos casos, esa persecución puede suspenderse en aplicación del principio de oportunidad, decisión que se ejecuta dentro del cumplimiento de los requisitos señalados por el artículo 324 del C.P.P., sin olvidar que esa decisión esta sometida al control de legalidad del juez de control de garantías (artículo 154-7 del CPP).

Así entonces, el proceso penal se desarrolla en etapas definidas, al decir de la ley y la doctrina:

* “Preliminar (ante la Fiscalía y con la policía, es la etapa de averiguación, en donde eventualmente se acude al juez de control de garantías para que autorice ciertas diligencias).

* Investigación propiamente dicha, delimitación del delito e identificación del sujeto activo (ante el juez de control de garantías con la imputación).

* Juicio oral y público (ante el juez de conocimiento competente).

- Las funciones de los jueces están claramente delimitadas entre la función de control de garantías (cuyas misiones son las de controlar el abuso de

¹ Debray R. y Ziegler J. (1994). *Il s'agit de ne pas se rendre*. París: Arlea.

poder y proteger los derechos y, en consecuencia, evitar las restricciones arbitrarias de los derechos) y la de conocimiento que estudia la responsabilidad penal de los imputados”².

A propósito de ello, un diario de amplia circulación informó que “En la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres, algunos pagan incluso condenas dobles por no responder por varios hijos tenidos con distintas mujeres”.

“En este centro de reclusión, los presos por inasistencia alimentaria representan el 20 por ciento del total de los internos. Muchos de ellos manifiestan estar reclusos por ignorancia: jamás se enteraron que hacersen los de la vista gorda, con la alimentación de sus hijos, los podría mandar a prisión”.

| Internos por Inasistencia Alimentaria (Informe regional Inpec) | |
|---|-----|
| Central | 152 |
| Occidente | 137 |
| Norte | 43 |
| Oriente | 81 |
| Nororiente | 20 |
| Viejo Caldas | 106 |
| TOTAL | 539 |

Desconocimiento de la ley por parte y parte

“La mayor concentración de casos, según el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) se ubica en el Centro y Occidente del país, con un 54 por ciento de un total de 539 presos de las cárceles del Inpec”³.

Se concluye que si bien la ignorancia de la ley no es óbice para cumplirla, sí es cierto que una obligación natural, como son los alimentos, no se suplen dándole de comer y sosteniendo al victimario (a) a cargo del presupuesto del Estado. Los dineros que el Gobierno invierte en estas personas, deben replantearse a favor de los alimentos de los niños de los victimarios, en cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 44 de la Constitución Política, concordante con el artículo 51 de la Ley 1098 de 2006.

Se aborda la solución reduciendo los trámites en materia de inasistencia alimentaria, estableciendo que las víctimas de este delito deben ser atendidas de manera inmediata, mediante un procedimiento sencillo, integrado entre las diferentes autoridades que tienen competencia en esta materia, que debe ser preferencial, oral y sumario. Así organizadas las autoridades, los trámites deben reducirse y los tiempos de respuesta deben mejorar, sin dilaciones ni requisitos adicionales.

Prevalecerá en las decisiones de las autoridades en materia de inasistencia alimentaria, el derecho a la subsistencia de los menores de edad y de la población vulnerable en estado de abandono y debilidad manifiesta, sobre los derechos de los demás. Colombia debe reducir el riesgo de exponer a los menores de edad y la población vulnerable

al hambre, aportando y facilitando los alimentos a estas víctimas sin condicionarlos a la espera de una decisión administrativa, policiva y/o judicial, situación que hoy es de común ocurrencia, constituyéndose en una afrenta para los menores de edad, de manera especial.

• Desde la óptica del artículo 51 de la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia establece que: “El restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes es responsabilidad del Estado en su conjunto a través de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de informar o conducir ante la Policía, las Defensorías de Familia, Las Comisarias de Familia o en su defecto, los Inspectores de Policía o las Personerías Municipales o Distritales a todos los niños, las niñas o los adolescentes que se encuentren en condiciones de riesgo o vulnerabilidad. Cuando esto ocurra la autoridad competente deberá asegurarse de que el Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice su vinculación a los servicios sociales”.

Al concordarlo con el artículo 210 del Código de la Infancia y la Adolescencia, la tarea de inspección, vigilancia y control se encuentra en manos de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, las Personerías distritales y municipales, las entidades administrativas de inspección y vigilancia, en particular el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y la sociedad civil organizada, en desarrollo de los artículos 40 y 103 de la Constitución Política.

En conjunto, las autoridades misionales en protección, infancia y niñez, tanto administrativas, policivas, judiciales como de control en esta actividad, no SOLUCIONAN ni EVITAN que los menores de edad sean expuestos al hambre durante el lapso que se toma la justicia en definir los alimentos; tampoco los trámites facilitan la solución, estos se conjuran en contra de las víctimas para evitar una situación; no siendo suficiente, las diferentes autoridades administrativas, policivas y judiciales no reconocen el camino adelantado ante las otras, simplemente por que son diferentes. Al problema inicial de hambre, se debe sumar la tramitología.

En estos momentos las diferentes instancias se limitan a recibir el asunto, gestionar y agotar su procedimiento en busca de definir quien es el responsable, el monto y la periodicidad para el pago de los mismos sin adoptar ninguna medida de mitigación mientras se concluye el asunto. En el evento en que el obligado manifieste estar en imposibilidad financiera para cumplir, el otro cónyuge asume la totalidad de la responsabilidad sin ninguna objeción ni alternativa para suplir los alimentos. El Estado arbitra, define y calla frente a la situación. Con todo, el tema de la inasistencia alimentaria, más allá de ser un delito, es una situación que expone y permite a los menores de edad, sufrir de hambre en espera de una decisión ya sea policiva, administrativo y/o judicial. ¿En ese lapso, qué

² Rama Judicial del Poder Público, Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, página web, “Sistema Penal Acusatorio”.

³ Página web Terra.com

comen esos niños?. ¿A qué está obligada (o) una madre y/o padre cuando se le niegan los alimentos a su menor hijo, por cualquier razón?. ¿Frente a los índices de desempleo campeantes en el país y la imposibilidad de los padres de obtener una fuente de ingresos, que sucede con los menores y ancianos qué dependen de esa ubicación laboral?

• Frente al los procedimientos, estableció el Ministerio de la Protección y el ICBF que: “... Cuando estos niños, niñas y adolescentes sean atendidos inicialmente por Defensores de Familia, Comisarios de Familia o Inspectores de Policía, estas autoridades deberán realizar concertación con la autoridad tradicional dentro de un ejercicio de interlegalidad para la verificación de cumplimiento de sus derechos a fin de realizar acciones contextuales para su garantía y restablecimiento”⁴.

• “Cuando se trate de casos susceptibles de conciliación (alimentos, custodias, ...), el Defensor de Familia, Comisario de Familia o Inspector de Policía citarán a las partes por el medio más expedito”⁵.

• Dentro de los diez (10) días siguientes de haberse surtido la notificación o notificaciones del auto de apertura del proceso de restablecimiento de derechos, la autoridad competente realizará la audiencia de conciliación.

• Si las partes concilian, la autoridad administrativa deberá dejar constancia de lo conciliado y por acta aprobará el acuerdo, el cual debe contener los requisitos que establecen la Ley 640 de 2001 y demás normas concordantes.

• Mediante Resolución la autoridad competente deberá además fijar el término de seguimiento del caso, que no podrá ser inferior a seis (6) meses, así como las obligaciones y compromisos ordenados a las partes. Tal seguimiento, deberá ir acompañado de la verificación del cumplimiento de los derechos.

• Cuando se trate de conciliaciones en las cuales estén de por medio niños, niñas, o adolescentes pertenecientes a comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales o rom, la autoridad competente deberá enviar copia de la resolución a la autoridad tradicional.

• En caso de incumplimiento de las partes en relación con lo conciliado, el acta y la resolución correspondientes prestarán mérito ejecutivo.

• Si las partes no concilian o venciere el término previsto para la realización de la audiencia sin que esta se haya llevado a cabo, la autoridad competente, mediante resolución motivada, fijará provisionalmente las obligaciones de protección al niño, la niña o el adolescente, así como la obligación provisional de aportar alimentos, fijar visitas y custodia, entre otras.

• Contra estas resoluciones procede el recurso de reposición.

• Resuelto el recurso de reposición o vencido el término para interponerlo, el expediente deberá ser remitido al Juez de Familia para homologar el fallo, siempre y cuando dentro de los cinco (5) días siguientes a su ejecutoria, alguna de las partes o el Ministerio Público lo solicita con expresión de las razones en que se funda la inconformidad. El juez resolverá en un término no superior a diez (10) días (inciso cuarto del artículo 100, Ley 1098 de 2006).

• En todo caso, la autoridad competente continuará con el seguimiento del proceso de restablecimiento de derechos, mínimo por un término de seis (6) meses.

Es decir, la tramitología se confabula en contra de estas personas. El lapso transcurrido a partir del momento en que se solicitan los alimentos hasta cuando se hace efectivo el mandato de la autoridad, el menor de edad, adolescente y/o anciano, normalmente, son expuestos a la vergüenza de mendigar el pan de cada día, y/o a realizar una cola en un comedor comunitario cuyo cupo depende de los amiguismos o buen genio del funcionario encargado de asignarlo. En época de vacaciones, tratándose de menores de edad, cuando dependen de un comedor o de un refrigerio estudiantil, ¿qué comen? Las soluciones que en estos momentos se ofrecen a esta población, están condicionadas, además de la buena voluntad de los funcionarios de turno, de la comprobación de su estatus de víctimas de la inasistencia.

A lo anterior debe sumarse que cuando ante un estrado judicial el obligado a aportar alimentos es declarado en imposibilidad para suministrarlos, el otro cónyuge debe asumir, sin decir nada, el 100% de la obligación. Las autoridades en ese momento no valoran el tiempo perdido, ni los esfuerzos realizados por las víctimas para solucionar un mínimo vital para su prole. Existen casos en los cuales, las madres, normalmente, optan por la prostitución para evitar exponer a sus hijos a mayores vejámenes, conducta que se constituye en causal de pérdida de la patria potestad, pero que es una solución a un costo muy alto que las autoridades poco o nada han medido ni tomado en cuenta. Es muy común oír que la persona que reclama alimentos debe asumir el riesgo de quedarse sin puesto por los tiempos tan insólitos de respuesta. Esta circunstancia es otra aliada de los irresponsables quienes prefieren esperar a que les llegue una boleta, procedente de cualquier autoridad, antes de cumplir de manera natural y voluntaria su obligación.

Así entonces, la presente iniciativa busca visibilizar la Política de Estado en lo relacionado con la problemática de la nación en cuanto a las obligaciones alimentarias, mediante la implementación de acciones coordinadas entre las diferentes entidades de la Nación y estas con las entidades territoriales de la República para que el acceso a la justicia y la seguridad jurídica en los asuntos en los cuales los derechos de los menores de edad son vulnerados, puedan obtener una intervención oportuna y eficaz del Estado, inclusive, se sumen

⁴ Documento ICBF número LM11.PN 13, Fecha de expedición mayo 7 de 2007, “Lineamientos técnicos y proceso administrativo de restablecimiento de derechos”.

⁵ Ibídem.

las competencias para materializar planes y programas de prevención a las causas de la inasistencia alimentaria.

La anterior intención no es otra cosa que fomentar la adopción de decisiones concretas y armoniosas, consonantes con el principio de coordinación establecido en el artículo 6° de la Ley 489 de 1998 que dice: "... las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales... En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares... Parágrafo. A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta ley y en cumplimiento del inciso 2° del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector".

b) La carencia de una alternativa eficaz que permita a cualquier persona en estado de vulnerabilidad y abandono, acceder de manera inmediata y eficiente a sus alimentos.

¿Mientras las autoridades citan, concilian y definen los alimentos para que el responsable **no** cumpla; qué comen las víctimas? ¿Quién está obligado a suplir los errores y carencias de políticas públicas eficaces en materia de generación de empleo y capacitación de la Nación?

La Corte Suprema de Justicia reiteró la Sentencia 28813 del 4 de diciembre de 2008 en la cual se definió que una persona que no tenga empleo y que pruebe haber realizado todas las gestiones pertinentes para obtener un medio de subsistencia sin que lo haya logrado, simplemente no puede ser condenado por inasistencia alimentaria, es decir, puede incumplir con su obligación.

Pero, ¿Qué comen las personas que dependen de ese individuos (a) eximido justamente de su obligación?; ¿Qué hace el Estado para dar alcance al postulado del artículo 44 Constitucional?; ¿La nutrición, salud, crecimiento y seguridad alimentaria de los menores de edad y personas en estado de vulnerabilidad y abandono, que dependen de ese padre o madre desempleados (a) quién las asume?; debe la madre o padre, sin importar que tenga que hacer, ingeniárselas para suplir ese mínimo vital que es el pan de cada día?; ¿El tratamiento que se aplica a los padres desempleados es constitucionalmente respetuoso de los derechos del otro cónyuge, cuando este (casi siempre la mujer), aun sin empleo debe suplir los alimentos de los menores?; ¿Por qué razón los jueces justifican a los hombres y mujeres desempleados, trasladando esa obligación natural al otro cónyuge sin más?; en la mayoría de casos, el incumplido es el hombre, siendo ellas, las mujeres, las que asumen esa obligación de manera ABOSOLUTA e IRREFUTABLE aún en escenarios en los cuales la otra parte del contrato se sustrae a cumplir?

Este cuestionamiento y reclamo fue publicado en un artículo de la revista *semana* en la cual se afirmó que "... Cuando un juez excusa a un papá que no ayuda a sostener a los hijos porque está desempleado, está diciendo que los hijos son responsabilidad sólo de las madres. Ellas siempre se las arreglan para poner un plato de comida en la mesa, sin importar las tasas de desempleo. ¿Por qué a ellos no les puede exigir lo mismo? Natalia Ramírez⁶.

Continúa esta abogada manifestando que "... En los procesos de inasistencia alimentaria las mujeres deben probar, entre otras cosas, que el padre tiene capacidad económica para responder por las necesidades del hijo pero que sin "justa causa" se niega a hacerlo. En estos casos, si el padre alega estar desempleado, los operadores de justicia entienden que no se configura el delito, y estos son absueltos bajo el argumento que, en un país con tan altas tasas de desempleo, no se les puede exigir a todos los colombianos tener una ocupación remunerada. Y si las mujeres también son excusadas de sus obligaciones alimentarias por estar desempleadas, ¿quién se hace cargo de los menores? Admitiendo el argumento del desempleo, tanto la Fiscalía como los jueces penales, refuerzan la idea de que los hijos son responsabilidad de sus madres. Muchas de ellas, a pesar de las "altas tasas de desempleo", encuentran la forma de poner un plato de comida sobre la mesa. Entretanto, los padres irresponsables que afirman estar desempleados, quedan por lo general exentos de la obligación...".

Esta realidad esta configurando otra forma de violencia contra la mujer, que los jueces y magistrados no quieren entender, porque les parece que la legislación de familia es lo suficientemente ágil, célere y sumaria para descartar alternativas en busca de más eficacia en esta clase de procesos y procedimientos. Dice un adagio que "Cuando una persona nunca ha sufrido hambre, ni se le ocurre que exista".

La presente iniciativa legislativa quiere dar respuesta a esta inquietud y cuestionamiento planteado por *Semana*, cuando se expresó que: "... deberíamos iniciar un debate sobre cómo lograr un equilibrio entre las garantías procesales de que gozan los padres irresponsables, y los derechos de las madres y los hijos, a tener una asistencia alimentaria adecuada. Ante la gravedad de la situación de muchas mujeres y sus hijos, víctimas de padres irresponsables, es necesario pensar nuevas formas de conseguir que los hombres se responsabilicen por las obligaciones que se desprenden del hecho de la paternidad, y probablemente erradicar la paternidad irresponsable..."⁷.

⁶ Artículo de la Revista *Semana*: Natalia Ramírez es asesora legal del Grupo de Derecho de Interés Público de la Universidad de los Andes (G-DIP) de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. <http://gdip.uniandes.edu.co>

⁷ *Ibidem*.

En este punto de análisis, se puede afirmar que el Estado Colombiano, al igual que las personas en busca de alimentos, dada su ineficiencia para gestar soluciones al interior de la nación, por la generación del caos frente a la caracterización y condicionamiento para cumplir con una obligación natural, debe asumir con SOLIDARIDAD la responsabilidad de los alimentos de aquellos insensatos, padres y madres de familia, que sin ninguna reflexión deciden traer al mundo niños para que sean otros los que respondan por su manutención y/o abandonan a sus ancianos.

Coincidimos con la Coordinadora del Programa Distrital de Justicia de Género, Política Pública Mujer y Géneros de la Alcaldía Mayor de Bogotá, cuando afirma que el 90% de los victimarios por inasistencia alimentaria son hombres – varones, situación que desdibuja el concepto de padre, de responsabilidad, de progenitor; de tal forma que “...¿Cómo afianzar valores de carácter universal intangibles como el de la solidaridad si el valor supremo de reciprocidad con la propia especie, del más elemental sentido común, ocupa el segundo lugar dentro de los delitos de mayor impunidad?...”.

La única y última alternativa que les queda a todos estos menores de edad y ancianos abandonados es: Que el Estado responda por ellos, como lo está haciendo con los victimarios en las cárceles del país. El Estado está alimentando a quienes se sustraen a su obligación natural de sostener a su prole. ¿Es eso justo?

Se propone entonces, un espacio de concertación, integración, colaboración, y optimización de recursos, adoptando desde adentro, una decisión conjunta producto y suma de las competencias y misionales institucionales desde la perspectiva administrativa, policiva y judicial que hoy ya existen funcionalmente. Se pretende que el tema de alimentación sea visto desde las diferentes ópticas estatales para que sean ellos mismos, los llamados a armonizar los procedimientos, alinear sus funciones, determinar el ámbito de las decisiones y se despojen de todo celo ocasionado en razón de la ubicación de la dependencia, o de la rama del poder público al cual pertenecen, en fin, se trata de co-construir la ruta de las decisiones del Gobierno, tomando para el efecto la experticia de todos los servidores públicos que hasta hoy han trabajado sobre esta problemática.

Vale tomar en cuenta, la decisión optada por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCION PRIMERA, SUBSECCION B, Bogotá, D. C., junio trece (13) del dos mil dos (2002), Expediente N° 010662, ACCION DE NULIDAD, Magistrado ponente: Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio, por cuanto respondió al cuestionar la ubicación de las Comisarias de Familia como dependencia de la Secretaría de Bienestar Social, que:

“..., advierte la corporación que la circunstancia de pasar a depender de Bienestar Social no implica la modificación de la naturaleza jurídica de

las comisarias de familia, pues conservan aquella función policiva reconocida en el mismo Código del Menor”.

“El carácter de su función no deriva realmente de su pertenencia estricta a una determinada dependencia de la administración, como la Secretaría de Gobierno, sino del papel que cumplen en asuntos que involucran directamente la protección de la niñez y de la familia”. (Subrayado fuera de texto).

“En su artículo 295, el Código del Menor no dispuso que tales comisarias tenían que estar adscritas necesariamente a la dependencia que maneja aspectos propio del orden público, lo cual permite que su organización pueda formar parte de otras dependencias de la administración”.

“Así, la exclusión de las comisarias de familia de la estructura de la secretaría de Gobierno de Bogotá y su paso al Departamento de Bienestar Social no le resta posibilidades al adecuado ejercicio de la función de carácter policivo legalmente reconocida a dichos entes...”.

Ello implica que es más importante la función que la estructura y los fines del Estado, al punto, que en estos momentos, en asuntos de familia, da lo mismo un acto administrativo emitido por una comisaría de familia en un asunto de particulares que una sentencia judicial que dirime una causa, para el caso, es lo mismo, según se entiende de este fallo. En un principio tambalean conceptos como jurisdicción, competencia, pero después de una análisis más profundo, se entiende con toda claridad que el ESTADO no puede aducir estructura para soslayar la necesidad del cumplimiento de los fines impuestos. Se concluye entonces que los fines del estado y las necesidades de la nación, no pueden sujetarse a formalismos que impiden el fluir de las soluciones mismas que deben estar plasmadas en sus decisiones.

Así entonces, al establecerse la integración armoniosa entre las autoridades con facultades en el tema alimentario por cualquier motivo, se dispone que el Ministerio del Interior y de Justicia, como responsable de “... *Servir de enlace entre la Rama Ejecutiva, la Rama Legislativa, la Rama Judicial, el Ministerio Público, ... y los organismos de control...*” lidere en un plazo de doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia la presente ley, no solo la convocatoria de las autoridades administrativas, de Policía y Judiciales con competencia en esta materia, sino que impulse la elaboración, promulgación e implementación de un acuerdo de integración funcional, ajustado y concertado con las autoridades peritas en esta materia, teniendo presente que ese acuerdo debe reducir los tiempos de respuesta del Estado, unificar los procedimientos, agilizar y simplificar el manejo, en fin, que las soluciones lleguen de manera oportuna.

Partiendo de la misionalidad del Ministerio del Interior y de Justicia en cuanto a su propósito de “*Establecer una política integral y coordinada de*

*Estado para el fortalecimiento de la democracia, la justicia y de los mecanismos de protección a los derechos fundamentales*⁸, es esta cartera la llamada a involucrar a todas las entidades, dependencias y despachos que a la fecha de promulgación de la presente ley, tengan asignada competencia en el tema alimentario, a fin de vincularlas y articularlas como operadores del sistema por inasistencia alimentaria, optimizando recursos, eliminando la duplicidad de funciones y reduciendo la tramitología, se insiste.

Las entidades territoriales y municipales, contarán con doce (12) meses contados a partir de la promulgación del decreto que cumpla con lo establecido en esta ley, para implementarlo en sus territorios, de conformidad a lo allí acordado.

Dentro del marco de la función de formular, coordinar, evaluar y promover la política de Estado en materia de seguridad, convivencia ciudadana y la protección de los derechos humanos en coordinación con las demás entidades del Estado competentes, cabe el cumplimiento de la presente ley.

En tercer lugar,

c) La puesta en marcha del Programa PAN a través del Fondo de Protección Social creado por la Ley 789 de 2006

En nuestro Estado colombiano y a raíz de las muchas quejas que existían sobre el no cumplimiento por parte de quienes tenían la obligación legal y moral de cumplir con los alimentos debidos a sus descendientes o ascendientes, se elevó a conducta punible el hecho de sustraerse, sin justa causa, a dar alimentos.

Se ha demostrado que efectivamente, son las madres en nuestro país quienes acuden a denunciar ante las instancias judiciales como la Fiscalía General de la Nación, a sus compañeros, esposos y cónyuges, por inasistencia alimentaria. En muchas ocasiones el trámite conciliatorio es engorroso y demorado, que a la postre no soluciona el suministro de los alimentos, tan solo es un paliativo que poco o nada aporta al menor o al adulto en estado de abandono. No obstante, los cónyuges afectados se someten al procedimiento, pero, a costa de su mínimo vital y el derecho a la vida no solo de niños menores indefensos sino en ocasiones de abuelos como en el caso del abandono a los mayores adultos.

Por lo anterior, se hace necesario aplicar procedimientos que puedan resolver los alimentos de los indefensos de una manera oportuna y eficaz, con el cual se pueda cumplir lo establecido por la Ley 1098 de 2002 en su artículo 51 que trata sobre la OBLIGACIÓN DEL RESTABLECIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, LAS NIÑAS Y LOS ADOLESCENTES, por parte del Estado así: “... *El restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes es responsabilidad del Estado en su conjunto a través de las autoridades públicas...*”.

Esta iniciativa no descarta la operatividad, funcionalidad ni necesidad de las comisarías de familia, tampoco tacha el papel de las autoridades de policía y mucho menos devalúa el aporte de las autoridades judiciales.

El Congreso de la República discutió y aprobó la Ley 789 de 2009 que una vez sancionada y entrada en vigencia, fue objeto de demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1°, 25, 26, 28, 29, 30, 51 parciales. El asunto fue conocido por la Corte Constitucional bajo la referencia: Expediente N° D-4661 y se resolvió mediante Sentencia C-038 de 2004, siendo el demandante: Enrique Borda Villegas y Magistrado Ponente: Doctor Eduardo Montealegre Lynnett, Bogotá, D. C., veintisiete (27) de enero de dos mil cuatro (2004).

En el inciso 5° del artículo 1° demandado se dispone: “... *Créase el Fondo de Protección Social, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, o a la entidad que haga sus veces, cuyo objeto será la financiación de programas sociales que el Gobierno Nacional defina como prioritarios y aquellos programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz...*” a lo cual la Corte manifestó:

“... Reiteradamente ha explicado la jurisprudencia que el legislador tiene un rol primordial en materia de derechos prestacionales como la vivienda, la salud o la educación. Una simple lectura de los artículos 48, 49 y 365 de la Carta demuestra que corresponde a la ley determinar los elementos estructurales del sistema de seguridad social, tales como:

- i) Concretar los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad;
- ii) Regular el servicio;
- iii) Autorizar o no su prestación por particulares;
- iv) Fijar las competencias de la Nación y las entidades territoriales;
- v) Determinar el monto de los aportes, y
- vi) Señalar los componentes de la atención básica que será obligatoria y gratuita, entre otros...”.

Continuando con *parágrafo* del artículo 1° que rezaba: “*El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento y la destinación de los recursos del Fondo de Protección Social. La contratación con los recursos del Fondo deberá regirse por las reglas que regulan la contratación en el derecho privado*”. La Corte manifestó:

“... Por consiguiente, no puede el artículo acusado conferir al Gobierno la facultad de definir los programas a ser financiados con los recursos del fondo, pues dicha determinación es del resorte de la ley, por lo que resulta ineludible declarar la inexecutable del *parágrafo* de esta disposición y de la expresión “*que el Gobierno Nacional defina como prioritarios*”. Por esa misma razón, resulta necesario precisar que los programas sociales que podrían ser financiados por ese fondo deben corresponder al Plan Nacional de Desarrollo o a

⁸ Página web del Ministerio del Interior y de Justicia.

leyes preexistentes, y el gasto debe haber sido incorporado previamente en el correspondiente presupuesto, tal y como lo ordenan los artículos 345 y 346 de la Carta”.

Con la ayuda de la Corte, se plantea la viabilidad y pertinencia que para dar cumplimiento a la Ley 1098 de 2006: Artículo 24, cuando estableció “*Derecho a los alimentos*. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social, de acuerdo con la capacidad económica del alimentante. Se entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación o instrucción y, en general, todo lo que es necesario para el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. Los alimentos comprenden la obligación de proporcionar a la madre los gastos de embarazo y parto.” Este mandato concordado con el artículo 51 ibídem y el artículo 1° de la Ley 789 de 2002, presentan un panorama alentador para quienes no tienen la posibilidad de contar con alimentos.

En este sentido, se propone la implementación, permanente, en Colombia el “*Programa para Alimentar Niños y Adultos Mayores, PAN, en estado de vulnerabilidad y/o abandono y/o debilidad manifiesta*”, como un programa social a financiar por el Fondo de Protección Social creado mediante artículo 1° de la Ley 789 de 2002. Los beneficiarios del Programa PAN, en primer orden serán las víctimas de la inasistencia alimentaria que no cuentan con la posibilidad de acceder a sus alimentos de una manera eficiente e inmediata.

La inversión que el Estado asuma para suplir los alimentos que sean suministrados mediante el Programa PAN serán reembolsados a favor del Fondo de Protección Social, tomando para el efecto las decisiones individuales producidas por la autoridad competente, las cuales se producirán con observancia de los requisitos establecidos en el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, sin trámite adicional alguno.

El Fondo de Protección Social ordenará la retención de dineros por concepto de reembolso, emitiendo la correspondiente solicitud con destino al victimario y/o al empleador del mismo, la cual es de obligatorio cumplimiento, debiendo los tesoreros de las empresas públicas y/o privadas, o los responsables de ordenar el gasto, o, quienes hagan sus veces, acatar la medida ipso facto, que de sustraerse a la misma, responderán con su propio peculio.

No siendo suficiente y en aras de reducir la ocurrencia del delito, se propone que el Fondo de Protección Social podrá reportar al victimario de la inasistencia alimentaria a la Central de Riesgos Financieros en caso de renuencia al pago de la suma adeudada al Fondo por concepto de alimentos entregados a su costa.

Se propone la implementación del Programa PAN como un objetivo social del Fondo de Protección al cual el Ministerio del Interior y de Jus-

ticia debe cumplir sus misionalidad direccionando acciones de coordinación para vincular de manera inmediata a toda persona que se encuentre en estado de vulnerabilidad y/o abandono, peligrando así su subsistencia.

Este programa dará la mano a una sociedad mendicante e invisible para algunos estratos judiciales.

CONVENIENCIA DEL PROYECTO

El proyecto es conveniente por que toma el funcionamiento del Estado dentro de su contexto, en busca de eficacia en su funcionamiento, optimiza la inversión que se hace con destino a las diferentes dependencias involucradas en materia alimentaria, mediante la implementación de un sistema articulado que asegure de manera eficaz y ágil a las personas expuestas a pedir alimentos, acceder a su mínimo vital.

De la Misionalidad del Ministerio del Interior y de Justicia

Hoy por hoy, en el Ministerio del Interior y de Justicia se han organizado 23 comités sin contar las comisiones y juntas que para nuestra iniciativa deben tomarse en cuenta los siguientes, sin que sean los únicos:

- Consejo Nacional de Conciliación y Acceso a la Justicia.
- Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial.
- Comisión Intersectorial para la Promoción de la Oralidad en el Régimen de Familia, Civil y Agrario.
- Consejo Directivo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.
- Consejo Nacional de Política Judicial.
- Consejo Superior de Justicia.
- Consejo Superior de la Administración de Justicia.
- Consejo Superior de Política Criminal.

Así entonces, de conformidad con el Decreto 4530 de 2008, dentro de los objetivos planteados para el Ministerio del Interior y de Justicia, se le asignó en el numeral 10 “... *Contribuir al ejercicio armónico de las competencias y atribuciones de las entidades del respectivo Sector, de conformidad con lo previsto en el artículo 6° de la Ley 489 de 1998*”, **el cual se puede alcanzar mediante el ejercicio de las funciones, entre las cuales vale la pena mencionar:**

“... 7. Formular, coordinar, evaluar y promover las políticas y estrategias que faciliten el acceso a la justicia... formal...”.

“... 8. Formular, promover y ejecutar políticas y estrategias de Estado en materia de justicia...”.

“...12. Diseñar y aplicar políticas y estrategias de racionalización del ordenamiento jurídico y facilitar el acceso a la información jurídica...”.

“...13. Coordinar la defensa del ordenamiento jurídico, proponer reformas normativas y asesorar

al Gobierno Nacional en la formulación de iniciativas normativas...”.

“...14. Diseñar estrategias para el fortalecimiento, promoción y acercamiento de la ciudadanía y la comunidad a la legislación vigente, a la prestación de servicios relacionados con la Administración de Justicia...”.

“...20. Preparar los proyectos de decreto... que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, en los asuntos de su competencia...”.

“...22. Cumplir las disposiciones legales en lo relacionado con..., el Fondo de Protección...”.

“...24. Servir de enlace entre la Rama Ejecutiva, la Rama Legislativa, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los organismos de control...”.

La suma de todos estos elementos misionales y funcionales permiten evidenciar la posibilidad de obtener la integración armoniosa de las autoridades con facultades en inasistencia alimentaria, a fin de reducir los trámites, establecer atención inmediata a las víctimas de este delito, articular un procedimiento sencillo, compuesto entre las autoridades, preferencial, oral y sumario, a fin de que se tramiten estas solicitudes, respetando los procedimientos iniciados ante otras autoridades, sin dilaciones ni requisitos adicionales. Es el Ministerio del Interior y de Justicia el responsable de coordinar la atención integral del Estado a los Asuntos Políticos, para el fortalecimiento de nuestra democracia, y de la Justicia, para proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos y cumplir las disposiciones legales en lo relacionado con el Fondo de Protección a través del cual el Programa PAN se hará realidad.

En todo caso, prevalecerá en las decisiones de las autoridades, organizadas como se propone, en materia de alimentos debidos, el derecho a la subsistencia de los menores de edad y de la población vulnerable en estado de abandono y debilidad manifiesta, sobre los derechos de los demás.

MARCO JURIDICO

La presente iniciativa legislativa se fundamenta en:

CONSTITUCION POLITICA

Nota Textual:

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

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

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

“**Artículo 44.** *Son derechos fundamentales de los niños.* La vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

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

“No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. “... “Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno. “... “Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”.

“**Artículo 155.** Podrán presentar proyectos de ley, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva o el quince por ciento (15%) de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia. “... “Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las cámaras en todas las etapas del trámite. “... (*Artículo Modificado por Decreto 99 de 2003*).

“**Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparciali-

dad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

“Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

Decreto 2737 de 1989; Ley 575 de 2000 que modifica parcialmente la Ley 294 de 1996, Ley 446 de 1998, Ley 23 de 1991, Ley 640 de 2001; Decreto 200 de 2003 y 4530 de 2008.

La Ley 1098 de 2006. Ley 789 de 2002

Atentamente:

Senadora de la República,

Claudia Rodríguez de Castellanos.

Representante a la Cámara,

Luis Felipe Barrios Barrios.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 13 de agosto de 2009

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 82 de 2009 Senado**, por medio de la cual se reducen trámites en materia de obligaciones alimentarias, se implementa el Programa PAN y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 13 de agosto de 2009

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

CONTENIDO

Gaceta número 730 - Jueves 13 de agosto de 2009
SENADO DE LA REPUBLICA

| PROYECTOS DE LEY | | Pág. |
|--|----|------|
| Proyecto de ley número 79 de 2009 Senado, mediante el cual se adoptan medidas de seguridad en las playa y se dictan otras disposiciones..... | 1 | |
| Proyecto de ley número 80 de 2009 Senado, por medio de la cual la Nación declara el último domingo de cada mes de julio como día Nacional de la madre y el padre cabeza de hogar y se dictan otras disposiciones..... | 4 | |
| Proyecto de ley número 81 de 2009 Senado, por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el Sistema de Cuentas Nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país..... | 5 | |
| Proyecto de ley número 82 de 2009 Senado, por medio de la cual se reducen trámites en materia de obligaciones alimentarias, se implementa el Programa PAN y se dictan otras disposiciones..... | 11 | |