



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 505

Bogotá, D. C., viernes, 10 de agosto de 2012

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 73 DE 2012 SENADO

mediante el cual se establecen medidas afirmativas a favor del adulto mayor.

Bogotá, D. C., 9 de agosto de 2012

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

Respetado Secretario Eljach Pacheco:

De manera atenta me dirijo a usted con el fin de presentar proyecto de ley ordinaria, “*por medio de la cual se establecen medidas afirmativas a favor del adulto mayor*” junto con su exposición de motivos, en los precisos términos del artículo 154 de la Constitución y el artículo 140 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, como se lee a continuación:

PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 73 DE 2012 SENADO

mediante el cual se establecen medidas afirmativas a favor del adulto mayor.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

PRINCIPIOS Y DEFINICIONES

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral del adulto mayor y su integración a la vida activa y comunitaria del país, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política

y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado.

Artículo 2°. *Sujetos titulares de derechos.* Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas mayores de 65 años.

Parágrafo. En caso de duda sobre el carácter de persona mayor este se presumirá. Las autoridades judiciales y administrativas, ordenarán la práctica de las pruebas para la determinación de la edad, y una vez establecida, confirmarán o revocarán las medidas y ordenarán los correctivos necesarios para la ley.

Artículo 3°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplica a todas las personas mayores nacionales o extranjeros que se encuentren en el territorio nacional, a los nacionales que se encuentren fuera del país y a aquellos con doble nacionalidad, cuando una de ellas sea la colombiana.

Artículo 4°. *Naturaleza de las normas contenidas en esta ley.* Las normas sobre las personas, contenidas en esta ley, son de orden público, de carácter irrenunciable y los principios y reglas en ellas consagrados se aplicarán de preferencia a las disposiciones contenidas en otras leyes.

Artículo 5°. *Reglas de interpretación y aplicación.* Las normas contenidas en la Constitución Política y en los tratados o convenios internacionales de Derechos Humanos ratificados por Colombia, harán parte integral de esta ley, y servirán de guía para su interpretación y aplicación. En todo caso, se aplicará siempre la norma más favorable al adulto mayor.

La enunciación de los derechos y garantías contenidos en dichas normas, no debe entenderse

como negación de otras que, siendo inherentes a la persona mayor, no figuren expresamente en ellas.

Artículo 6°. *Protección integral.* Se entiende por protección integral del adulto mayor el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato.

La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

Artículo 7°. *Corresponsabilidad.* Para los efectos de esta ley, se entiende por corresponsabilidad, la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de la persona mayor. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención y protección.

La corresponsabilidad y la concurrencia aplican en la relación que se establece entre todos los sectores e instituciones del Estado.

No obstante lo anterior, instituciones públicas o privadas obligadas a la prestación de servicios sociales, no podrán invocar el principio de la corresponsabilidad para negar la atención que demande la satisfacción de derechos fundamentales de las personas mayores.

Artículo 8°. *Exigibilidad de los derechos.* Salvo las normas procesales sobre legitimidad en la causa para incoar las acciones judiciales o procedimientos administrativos a favor de las personas mayores, cualquier persona puede exigir de la autoridad competente el cumplimiento y el restablecimiento de los derechos de la persona mayor que no esté en condiciones de promover su propia defensa.

El Estado en cabeza de todos y cada uno de sus agentes tiene la responsabilidad inexcusable de actuar oportunamente para garantizar la realización, protección y el restablecimiento de los derechos de las personas mayores.

Parágrafo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como ente coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, definirá los lineamientos técnicos que las entidades deben cumplir para garantizar los derechos de las personas mayores, y para asegurar su restablecimiento. Así mismo coadyuvará a los entes nacionales, departamentales, distritales y municipales en la ejecución de sus políticas públicas, sin perjuicio de las competencias y funciones constitucionales y legales propias de cada una de ellas.

Artículo 9°. *Perspectiva de género.* Se entiende por perspectiva de género el reconocimiento de las diferencias sociales, biológicas y psicológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social. Esta perspectiva se debe te-

ner en cuenta en la aplicación de esta ley, en todos los ámbitos en donde se desenvuelven las personas mayores, para alcanzar la equidad.

Artículo 10. *Derechos de las personas mayores de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos.* Las personas mayores pertenecientes a los pueblos indígenas y demás grupos étnicos, gozarán de los derechos consagrados en la Constitución Política, los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y la presente ley, sin perjuicio de los principios que rigen sus culturas y organización social.

Artículo 11. *La responsabilidad familiar.* La responsabilidad familiar consiste en la obligación inherente a la atención y protección en el seno de la familia de las personas mayores. Esto incluye la responsabilidad compartida y solidaria de sus parientes consanguíneos descendientes en línea directa más cercanos, de asegurarse que las personas mayores puedan lograr el máximo nivel de satisfacción de sus derechos.

En ningún caso el ejercicio de la responsabilidad familiar puede conllevar violencia física, psicológica o actos que impidan el ejercicio de sus derechos.

Artículo 12. *Ejercicio de los derechos y responsabilidades.* Es obligación de la familia, de la sociedad y del Estado proteger y asistir a las personas mayores en el pleno ejercicio de sus derechos.

Las personas mayores cumplirán las obligaciones jurídicas, cívicas y sociales que le correspondan.

Artículo 13. *Deber de vigilancia del Estado.* Todas las personas naturales o jurídicas, con personería jurídica expedida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o sin ella, que aún, con autorización de los representantes legales, alberguen o cuiden a los adultos mayores son sujetos de la vigilancia del Estado.

De acuerdo con las normas que regulan la prestación del servicio público de Bienestar Familiar compete al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como ente rector, coordinador y articulador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, reconocer, otorgar, suspender y cancelar personerías jurídicas y licencias de funcionamiento a las Instituciones del Sistema que prestan servicios de protección a los menores de edad o la familia y a las que desarrollen el programa de adopción.

DERECHOS Y LIBERTADES

Artículo 14. *Derecho a la vida y a la calidad de vida y a un ambiente sano.* Las personas mayores tienen derecho a la vida, a una buena calidad de vida y a un ambiente sano en condiciones de dignidad y goce de todos sus derechos.

Este derecho supone la generación de condiciones que les aseguren protección, alimentación nutritiva y equilibrada, acceso a los servicios de salud, educación, vestuario adecuado, recreación y

vivienda segura dotada de servicios públicos esenciales en un ambiente sano.

Artículo 15. *Derecho a la integridad personal.* Las personas mayores tienen derecho a ser protegidos contra todas las acciones o conductas que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico. En especial, tienen derecho a la protección contra el maltrato y los abusos de toda índole por parte de sus parientes y de las personas responsables de su cuidado.

Para los efectos de esta ley, se entiende por maltrato senil toda forma de perjuicio, castigo, humillación o abuso físico o psicológico, descuido, omisión o trato negligente, malos tratos o explotación sexual, incluidos los actos sexuales abusivos y la violación y en general toda forma de violencia o agresión sobre la persona mayor por parte de sus familiares o cualquier otra persona.

Artículo 16. *Derecho a la rehabilitación y la resocialización.* Los adultos mayores que hayan cometido una infracción a la ley tienen derecho a la rehabilitación y resocialización, mediante planes y programas garantizados por el Estado e implementados por las instituciones y organizaciones que este determine en desarrollo de las correspondientes políticas públicas.

Artículo 17. *Derechos de protección.* Las personas mayores serán protegidos contra:

1. El abandono físico, emocional y psicoafectivo de sus o de las personas, instituciones y autoridades que tienen la responsabilidad de su cuidado y atención.
2. La explotación económica por parte de cualquier otra persona. Serán especialmente protegidos contra su utilización en la mendicidad.
3. El secuestro, la venta, la trata de personas y el tráfico y cualquier otra forma contemporánea de esclavitud o de servidumbre.
4. Las guerras y los conflictos armados internos.
5. La tortura y toda clase de tratos y penas crueles, inhumanos, humillantes y degradantes, la desaparición forzada y la detención arbitraria.
6. El desplazamiento forzado.
7. Los riesgos y efectos producidos por desastres naturales y demás situaciones de emergencia.
8. Cuando su patrimonio se encuentre amenazado por quienes lo administran.
9. Cualquier otro acto que amenace o vulnere sus derechos.

Artículo 18. *Derecho a la libertad y seguridad personal.* Las personas mayores no podrán ser detenidas ni privados de su libertad, salvo por las causas y con arreglo a los procedimientos previamente definidos en la presente ley.

Artículo 19. *Derecho a tener una familia y a no ser separado de ella.* Las personas mayores tienen

derecho a pertenecer a una familia, a ser acogidos y no ser expulsados de ella.

Artículo 20. *Derecho a los alimentos.* Las personas mayores, en caso de no poder proveérselos por sí mismos, tienen derecho a los alimentos y demás medios para su estabilidad física, psicológica, 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.

Artículo 21. *Derecho a la identidad.* Las personas mayores tienen derecho a tener una identidad y a conservar los elementos que la constituyen como el nombre, la nacionalidad y filiación conformes a la ley. Tienen derecho a preservar su lengua de origen, su cultura e idiosincrasia.

Artículo 22. *Derecho al debido proceso.* Las personas mayores tienen derecho a que se les apliquen las garantías del debido proceso en todas las actuaciones administrativas y judiciales en que se encuentren involucrados.

En toda actuación administrativa, judicial o de cualquier otra naturaleza en que estén involucrados, las personas mayores, tendrán derecho a ser escuchados y sus opiniones deberán ser tenidas en cuenta.

Artículo 23. *Derecho a la salud.* Todos los adultos mayores tienen derecho a la salud integral. La salud es un estado de bienestar físico, psíquico y fisiológico y no solo la ausencia de enfermedad. Ningún Hospital, Clínica, Centro de Salud y demás entidades dedicadas a la prestación del servicio de salud, sean públicas o privadas, podrán abstenerse de atender a un persona mayor que requiera atención en salud.

En relación con las personas mayores que no figuren como beneficiarios en el régimen contributivo o en el régimen subsidiado, el costo de tales servicios estará a cargo de la Nación.

Incurrirán en multa de hasta 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes las autoridades o personas que omitan la atención médica de personas mayores.

Parágrafo 1°. Para efectos de la presente ley se entenderá como salud integral la garantía de la prestación de todos los servicios, bienes y acciones, conducentes a la conservación o la recuperación de la salud de los personas mayores.

Artículo 24. *Derecho a la educación.* Las personas mayores tienen derecho a ingresar al sistema educativo. Su edad no podrá ser esgrimida como obstáculo para ello.

El Estado promoverá centros y espacios de educación básica y media para prestar este servicio a las personas mayores.

Artículo 25. *Derecho a la recreación, participación en la vida cultural y en las artes.* Las per-

sonas mayores tienen derecho al descanso, esparcimiento, al juego y demás actividades recreativas propias de su ciclo vital y a participar en la vida cultural y las artes.

Igualmente, tienen derecho a que se les reconozca, respete, y fomente el conocimiento y la vivencia de la cultura a la que pertenezcan.

Artículo 26. Derecho de asociación y reunión. Las personas mayores tienen derecho de reunión y asociación con fines sociales, culturales, deportivos, recreativos, religiosos, políticos o de cualquier otra índole, sin más limitación que las que imponen la ley, la salubridad física o mental y su bienestar.

Este derecho comprende especialmente el de formar parte de asociaciones, inclusive de sus órganos directivos, y el de promover y constituir asociaciones conformadas por personas mayores.

Artículo 27. Derecho a la intimidad. Las personas mayores tienen derecho a la intimidad personal, mediante la protección contra toda injerencia arbitraria o ilegal en su vida privada, la de su familia, domicilio y correspondencia. Así mismo, serán protegidos contra toda conducta, acción o circunstancia que afecte su dignidad.

Artículo 28. Derecho a la información. Las personas mayores tienen derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas a través de los distintos medios de comunicación de que dispongan.

Artículo 29. Derechos de las personas mayores con discapacidad. Para los efectos de esta ley, la discapacidad se entiende como una limitación física, cognitiva, mental, sensorial o cualquier otra, temporal o permanente de la persona para ejercer una o más actividades esenciales de la vida cotidiana.

Además de los derechos consagrados en la Constitución Política y en los tratados y convenios internacionales, las personas mayores con discapacidad tienen derecho a gozar de una calidad de vida plena, y a que se les proporcionen las condiciones necesarias por parte del Estado para que puedan valerse por sí mismos, e integrarse a la sociedad. Así mismo:

1. Al respeto por la diferencia y a disfrutar de una vida digna en condiciones de igualdad con las demás personas, que les permitan desarrollar al máximo sus potencialidades y su participación activa en la comunidad.

2. A la habilitación y rehabilitación, para eliminar o disminuir las limitaciones en las actividades de la vida diaria.

3. A ser destinatarios de acciones y de oportunidades para reducir su vulnerabilidad y permitir la participación en igualdad de condiciones con las demás personas.

Artículo 30. Libertades fundamentales. Las personas mayores gozan de las libertades consagradas en la Constitución Política y en los tratados internacionales de Derechos Humanos. Forman parte de estas libertades el libre desarrollo de la personalidad y la autonomía personal; la libertad de conciencia y de creencias; la libertad de cultos; la libertad de pensamiento; la libertad de locomoción; y la libertad para escoger profesión u oficio.

OBLIGACIONES DE LA FAMILIA, LA SOCIEDAD Y EL ESTADO

Artículo 31. De las obligaciones de la familia, la sociedad y el Estado. Además de lo señalado en la Constitución Política y en otras disposiciones legales, serán obligaciones de la familia, la sociedad y el Estado en sus niveles nacional, departamental, distrital y municipal el conjunto de disposiciones que contempla la presente ley.

Artículo 32. Obligaciones de la familia. La familia tendrá la obligación de promover la igualdad de derechos, el afecto, la solidaridad y el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad y debe ser sancionada. Son obligaciones de la familia para garantizar los derechos de las personas mayores:

1. Protegerles contra cualquier acto que amenace o vulnere su vida, su dignidad y su integridad personal.

2. Participar en los espacios democráticos de discusión, diseño, formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de interés para las personas mayores y la familia.

3. Orientarles y estimularles en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y en el desarrollo de su autonomía.

4. Abstenerse de realizar todo acto y conducta que implique maltrato físico, sexual o psicológico, y asistir a los centros de orientación y tratamiento cuando sea requerida.

5. Abstenerse de exponer a las personas mayores a situaciones de explotación económica.

6. Respetar las manifestaciones e inclinaciones culturales de los adultos mayores y estimular sus expresiones artísticas y sus habilidades científicas y tecnológicas.

7. Brindarles las condiciones necesarias para la recreación y la participación en actividades deportivas y culturales de su interés.

8. Proporcionarles a las personas mayores con discapacidad un trato digno e igualitario con todos los miembros de la familia y generar condiciones de equidad de oportunidades y autonomía para que puedan ejercer sus derechos. Habilitar espacios adecuados y garantizarles su participación en los asuntos relacionados en su entorno familiar y social.

Parágrafo. En los pueblos indígenas y los demás grupos étnicos las obligaciones de la familia se establecerán de acuerdo con sus tradiciones y culturas, siempre que no sean contrarias a la Constitución Política, la ley y a los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

Artículo 33. *Obligaciones de la sociedad.* En cumplimiento de los principios de corresponsabilidad y solidaridad, las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones, las empresas, el comercio organizado, los gremios económicos y demás personas jurídicas, así como las personas naturales, tienen la obligación y la responsabilidad de tomar parte activa en el logro de la vigencia efectiva de los derechos y garantías de las personas mayores. En este sentido, deberán:

1. Conocer, respetar y promover estos derechos.
2. Responder con acciones que procuren la protección inmediata ante situaciones que amenacen o menoscaben estos derechos.
3. Participar activamente en la formulación, gestión, evaluación, seguimiento y control de las políticas públicas relacionadas con la persona mayor.
4. Dar aviso o denunciar por cualquier medio, los delitos o las acciones que los vulneren o amenacen.
5. Colaborar con las autoridades en la aplicación de las disposiciones de la presente ley.
6. Las demás acciones que sean necesarias para asegurar el ejercicio de los derechos de los adultos mayores.

Artículo 34. *Obligaciones del Estado.* El Estado dirigirá especiales acciones para la protección y la asistencia del personal mayor y su integración a la vida activa y comunitaria. En cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá:

1. Garantizar el ejercicio de todos los derechos de las personas mayores.
2. Asegurar las condiciones para el ejercicio de los derechos y prevenir su amenaza o afectación a través del diseño y la ejecución de políticas públicas especiales para la persona mayor.
3. Garantizar la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las políticas públicas para la persona mayor, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal para asegurar la prevalencia de sus derechos.
4. Asegurar la protección y el efectivo restablecimiento de los derechos que han sido vulnerados.
5. Promover la convivencia pacífica en el orden familiar y social.
6. Investigar y sancionar severamente los delitos en los cuales las personas mayores sean vícti-

mas, y garantizar la reparación del daño y el restablecimiento de sus derechos vulnerados.

7. Resolver prontamente los recursos, peticiones o acciones judiciales que presenten las personas mayores, su familia o la sociedad para la protección de sus derechos.

8. Promover en todos los estamentos de la sociedad, el respeto a la integridad física, psíquica e intelectual y el ejercicio de los derechos de las personas mayores y la forma de hacerlos efectivos.

9. Garantizar que los adultos mayores tengan acceso al Sistema de Seguridad Social en Salud de manera oportuna.

10. Prevenir y erradicar la desnutrición de las personas mayores, y adelantar los programas de prevención de las enfermedades que afectan principalmente a este grupo poblacional.

11. Prevenir y atender, las diferentes formas de violencia y todo tipo de accidentes que atenten contra el derecho a la vida y la calidad de vida de las personas mayores.

12. Atender las necesidades educativas específicas de las personas mayores y generar espacios y canales especiales para la prestación del servicio educativo en los niveles básico y medio.

13. Fomentar el deporte, la recreación y las actividades de supervivencia, y facilitar los materiales y útiles necesarios para su práctica regular y continuada.

14. Fomentar la participación en la vida cultural y en las artes, la creatividad y producción artística de adultos mayores y consagrar recursos especiales para esto.

15. Prevenir y atender la violencia sexual, las violencias dentro de la familia y el maltrato de toda índole.

16. Prestar especial atención a las personas mayores que se encuentren en situación de riesgo, vulneración o emergencia.

17. Protegerlos contra los desplazamientos arbitrarios que los alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual.

18. Asegurar que no sean expuestos a ninguna forma de explotación económica o a la mendicidad y abstenerse de utilizarlos, sin su consentimiento, en actividades militares, operaciones psicológicas, campañas cívico-militares y similares.

19. Protegerlos contra la vinculación y el reclutamiento en grupos armados al margen de la ley.

20. Asegurar alimentos a las personas mayores que estén en imposibilidad de proveérselos por sí mismos, sin perjuicio de las demás personas que deben prestar alimentos en los términos de la presente ley, y garantizar mecanismos efectivos de exigibilidad y cumplimiento de las obligaciones alimentarias.

21. Asegurar la presencia del adulto mayor en todas las actuaciones que sean de su interés o que los involucren cualquiera sea su naturaleza, adoptar las medidas necesarias para salvaguardar su integridad física y psicológica y garantizar el cumplimiento de los términos señalados en la ley o en los reglamentos frente al debido proceso.

22. Buscar y ubicar a la familia de origen o las personas con quienes conviva a la mayor brevedad posible cuando se encuentren en imposibilidad de hacerlo por sí mismos.

23. Garantizar la asistencia de un traductor o un especialista en comunicación cuando las condiciones de edad, discapacidad o cultura de las personas mayores lo exijan.

24. Promover el cumplimiento de las responsabilidades asignadas en la presente ley a los medios de comunicación.

Parágrafo. Esta enumeración no es taxativa y en todo caso el Estado deberá garantizar, el ejercicio de todos los derechos de las personas mayores consagrados en la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales de Derechos Humanos y en esta ley.

Artículo 35. *Responsabilidades especiales de los medios de comunicación.* Los medios de comunicación, en el ejercicio de su autonomía y demás derechos, deberán:

1. Promover, mediante la difusión de información, los derechos y libertades de las personas mayores, así como su bienestar social y su salud física y mental.

2. El respeto por la libertad de expresión y el derecho a la información de las personas mayores.

3. Adoptar políticas para la difusión de información sobre adultos mayores.

4. Abstenerse de transmitir mensajes discriminatorios contra el adulto mayor.

Parágrafo. Los medios de comunicación serán responsables por la violación de las disposiciones previstas en este artículo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá hacerse parte en los procesos que por tales violaciones se adelanten contra los medios.

MEDIDAS DE RESTABLECIMIENTO DE LOS DERECHOS

Artículo 36. *Restablecimiento de los derechos.* Se entiende por restablecimiento de los derechos de las personas mayores, la restauración de su dignidad e integridad como sujetos y de la capacidad para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que le han sido vulnerados.

Artículo 37 *Obligación del restablecimiento de los derechos de las personas mayores.* El restablecimiento de los derechos de las personas mayores es responsabilidad del Estado en su conjunto a través de las autoridades públicas.

Artículo 38. *Verificación de la garantía de derechos.* En todos los casos, la autoridad competente deberá, de manera inmediata, verificar el estado de cumplimiento de cada uno de los derechos de las personas mayores, consagrados en el Título I del Libro I de la presente ley. Se deberá verificar:

1. El Estado de salud física y psicológica.

2. Estado de nutrición.

3. El Estudio del entorno familiar y la identificación tanto de elementos protectores como de riesgo para la vigencia de los derechos.

4. La vinculación al Sistema de Salud y Seguridad Social.

Parágrafo 1°. De las anteriores actuaciones se dejará constancia expresa, que servirá de sustento para definir las medidas pertinentes para el restablecimiento de los derechos.

Parágrafo 2°. Si la autoridad competente advierte la ocurrencia de un posible delito, deberá denunciarlo ante la autoridad penal.

Artículo 39. *Medidas de restablecimiento de derechos.* Son medidas de restablecimiento de los derechos de las personas mayores las que a continuación se señalan. Para el restablecimiento de los derechos establecidos en esta ley, la autoridad competente tomará alguna o varias de las siguientes medidas:

1. Amonestación con asistencia obligatoria a curso pedagógico.

2. Retiro inmediato consentido de la persona mayor de la actividad que amenace o vulnere sus derechos y ubicación en un programa de atención especializada para el restablecimiento del derecho vulnerado.

3. Ubicación en hogar sustituto.

4. Ubicación en los hogares geriátricos.

5. Además de las anteriores, se aplicarán las consagradas en otras disposiciones legales, o cualquier otra que garantice la protección integral de los personas mayores.

6. Promover las acciones policivas, administrativas o judiciales a que haya lugar.

Parágrafo 1°. La autoridad competente deberá asegurar que en todas las medidas provisionales o definitivas de restablecimiento de derechos que se decreten, se garantice el acompañamiento a la familia de la persona mayor que lo requiera.

Parágrafo 2°. En el caso de personas mayores víctimas de desastres naturales u otras situaciones de emergencia, las autoridades tomarán cualquiera de las medidas establecidas en este artículo y las demás que indiquen las autoridades encargadas de la atención de los desastres para la protección de sus derechos.

Artículo 40. *Amonestación.* La medida de amonestación consiste en la conminación a los familia-

res o personas obligadas sobre el cumplimiento de los deberes que les corresponden o que la ley les impone. Comprende la orden perentoria de que cesen las conductas que puedan vulnerar o amenazar los derechos de los adultos mayores, con la obligación de asistir a un curso pedagógico sobre derechos del adulto mayor, a cargo de la Defensoría del Pueblo, so pena de multa convertible en arresto.

Artículo 41. *Incumplimiento de la medida.* El incumplimiento de las obligaciones impuestas en la diligencia de amonestación, acarreará a los infractores la sanción de multa equivalente al valor de uno (1) a cien (100) salarios mínimos diarios legales vigentes, convertibles en arresto a razón de un (1) día por cada salario diario mínimo legal vigente de multa. Esta sanción será impuesta por el Defensor de Familia.

Artículo 42. *Ubicación en hogar sustituto.* Es una medida de protección provisional que toma la autoridad competente y consiste en la ubicación consentida de la persona mayor en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen.

Esta medida se decretará por el menor tiempo posible de acuerdo con las circunstancias y los objetivos que se persiguen sin que pueda exceder de seis (6) meses. El Defensor de Familia podrá prorrogarla, por causa justificada, hasta por un término igual al inicial, previo concepto favorable del Jefe Jurídico de la Dirección Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asignará un aporte mensual al hogar sustituto para atender exclusivamente a los gastos del adulto mayor. Mientras dure la medida el Instituto se subrogará en los derechos contra toda persona que por ley deba alimentos al adulto mayor. En ningún caso se establecerá relación laboral entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los responsables del hogar sustituto.

Parágrafo. En el caso de las personas mayores indígenas, se propenderá como primera opción, la ubicación del menor en una familia indígena. El ICBF asegurará a dichas familias indígenas el aporte mensual de que trata este artículo.

Artículo 43. *Ubicación en hogar geriátrico.* La ubicación en hogar geriátrico es la ubicación permanente del adulto mayor que así lo consienta.

AUTORIDADES COMPETENTES PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS ADULTOS MAYORES

Artículo 44. *Defensorías de Familia.* Las defensorías de familia creadas en virtud de la Ley 1098 de 2006 estarán encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los adultos mayores.

En tal virtud ejercerán las atribuciones conferidas por la ley para la defensa y protección de los adultos mayores en lo que no se oponga a la finalidad y naturaleza de esta ley.

Artículo 45. *Comisarías de Familia.* Las Comisarías de Familia velarán por el estricto cumplimiento de los derechos del adulto mayor al interior de la familia.

Artículo 46. *El Ministerio Público.* El Ministerio Público está integrado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y las personerías distritales y municipales, y tendrán a su cargo, además de las señaladas en la Constitución Política y en la ley, las siguientes funciones:

1. Promover, divulgar, proteger y defender los Derechos Humanos de los adultos mayores en las instituciones públicas y privadas con énfasis en el carácter prevalente de sus derechos, de su interés superior y sus mecanismos de protección frente a amenazas y vulneraciones.

2. Tramitar de oficio o por solicitud de cualquier persona, las peticiones y quejas relacionadas con amenazas o vulneraciones de los adultos mayores y su contexto familiar, y abogar en forma oportuna, inmediata e informal, porque la solución sea eficaz y tenga en cuenta su interés superior y la prevalencia de los derechos.

4. Hacer las observaciones y recomendaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación de los Derechos Humanos de los adultos mayores.

Parágrafo. Las personerías distritales y municipales deberán vigilar y actuar en todos los procesos judiciales y administrativos de restablecimiento de los derechos de los adultos mayores, en aquellos municipios en los que no haya procuradores judiciales de familia. Así mismo deberán inspeccionar, vigilar y controlar a los alcaldes para que dispongan en sus planes de desarrollo, el presupuesto que garantice los derechos y los programas de atención especializada para su restablecimiento.

Los procuradores judiciales de familia obrarán en todos los procesos judiciales y administrativos, en defensa de los derechos de los adultos mayores, y podrán impugnar las decisiones que se adopten.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y REGLAS ESPECIALES

Artículo 47. *Autoridades competentes.* Corresponde a los defensores de familia y comisarios de familia procurar y promover la realización y restablecimiento de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en la presente ley.

El seguimiento de las medidas de protección o de restablecimiento adoptadas por los defensores y comisarios de familia estará a cargo del respectivo coordinador del centro zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 48. *Competencia territorial.* Será competente la autoridad del lugar donde se encuentre el adulto mayor; pero cuando se encuentre fuera del país, será competente la autoridad del lugar en

donde haya tenido su última residencia dentro del territorio nacional.

Artículo 49. *Competencia subsidiaria.* En los municipios donde no haya Defensor de Familia, las funciones que esta ley le atribuye serán cumplidas por el comisario de familia. En ausencia de este último, las funciones asignadas al defensor y al comisario de familia corresponderán al inspector de policía.

Artículo 50. *Iniciación de la actuación administrativa.* El representante legal del adulto mayor, o la persona que lo tenga bajo su cuidado, podrá solicitar, ante el defensor o comisario de familia o en su defecto ante el inspector de policía, la protección de los derechos de aquel. También podrá hacerlo directamente el adulto mayor.

Cuando el defensor o el comisario de familia o, en su caso, el inspector de policía tenga conocimiento de la inobservancia, vulneración o amenaza de alguno de los derechos que esta ley reconoce a los adultos mayores, abrirá la respectiva investigación, siempre que sea de su competencia; en caso contrario avisará a la autoridad competente.

En la providencia de apertura de investigación se deberá ordenar:

1. La identificación y citación de los representantes legales del adulto mayor, de las personas con quienes conviva o sean responsables de su cuidado, o de quienes de hecho lo tuvieren a su cargo, y de los implicados en la violación o amenaza de los derechos.

2. Las medidas provisionales de urgencia que requiera la protección integral del adulto mayor.

3. La práctica de las pruebas que estime necesarias para establecer los hechos que configuran la presunta vulneración o amenaza de los derechos del adulto mayor.

Artículo 51. *Trámite.* Cuando se trate de asuntos que puedan conciliarse, el defensor o el comisario de familia o, en su caso, el inspector de policía citará a las partes, por el medio más expedito, a audiencia de conciliación que deberá efectuarse dentro de los diez días siguientes al conocimiento de los hechos. Si las partes concilian se levantará acta y en ella se dejará constancia de lo conciliado y de su aprobación.

Fracasado el intento de conciliación, o transcurrido el plazo previsto en el inciso anterior sin haberse realizado la audiencia, y cuando se trate de asuntos que no la admitan, el funcionario citado procederá establecer mediante resolución motivada las obligaciones de protección al menor, incluyendo la obligación provisional de alimentos, visitas y custodia.

El funcionario correrá traslado de la solicitud, por cinco días, a las demás personas interesadas o implicadas de la solicitud, para que se pronuncien y aporten las pruebas que deseen hacer valer. Vencido el traslado decretará las pruebas que estime

necesarias, fijará audiencia para practicarlas con sujeción a las reglas del procedimiento civil y en ella fallará mediante resolución susceptible de reposición. Este recurso deberá interponerse verbalmente en la audiencia, por quienes asistieron en la misma, y para quienes no asistieron a la audiencia se les notificará por estado y podrán interponer el recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil.

Resuelto el recurso de reposición o vencido el término para interponerlo, el expediente deberá ser remitido al Juez de Familia para homologar el fallo, si dentro de los cinco 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 10 días.

Parágrafo 1°. Cuando lo estime aconsejable para la averiguación de los hechos, el defensor, el comisario de familia o, en su caso, el inspector de policía, podrán ordenar que el equipo técnico interdisciplinario de la defensoría o de la comisaría, o alguno de sus integrantes, rinda dictamen pericial.

Parágrafo 2°. En todo caso, la actuación administrativa deberá resolverse dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud o a la apertura oficiosa de la investigación, y el recurso de reposición que contra el fallo se presente deberá ser resuelto dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término para interponerlo. Vencido el término para fallar o para resolver el recurso de reposición sin haberse emitido la decisión correspondiente, la autoridad administrativa perderá competencia para seguir conociendo del asunto y remitirá inmediatamente el expediente al Juez de Familia para que, de oficio, adelante la actuación o el proceso respectivo. Cuando el Juez reciba el expediente deberá informarlo a la Procuraduría General de la Nación para que se promueva la investigación disciplinaria a que haya lugar.

Excepcionalmente y por solicitud razonada del defensor, el comisario de familia o, en su caso, el inspector de policía, el director regional podrá ampliar el término para fallar la actuación administrativa hasta por dos meses más, contados a partir del vencimiento de los cuatro meses iniciales, sin que exista en ningún caso nueva prórroga.

Artículo 52. *Contenido del fallo.* La resolución deberá contener una síntesis de los hechos en que se funda, el examen crítico de las pruebas y los fundamentos jurídicos de la decisión.

Cuando contenga una medida de restablecimiento deberá señalarla concretamente, explicar su justificación e indicar su forma de cumplimiento, la periodicidad de su evaluación y los demás aspectos que interesen a la situación del adulto mayor. La resolución obliga a los particulares y a

las autoridades prestadoras de servicios requeridos para la ejecución inmediata de la medida.

Artículo 53. *Citaciones y notificaciones.* La citación ordenada en la providencia de apertura de investigación se practicará en la forma prevista en el Código de Procedimiento Civil para la notificación personal, siempre que se conozca la identidad y la dirección de las personas que deban ser citadas. Cuando se ignore la identidad o la dirección de quienes deban ser citados, la citación se realizará mediante publicación en una página de Internet del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por tiempo no inferior a cinco días, por transmisión en un medio masivo de comunicación, que incluirá una fotografía del adulto mayor, si fuere posible.

Las providencias que se dicten en el curso de las audiencias y diligencias se consideran notificadas en estrados inmediatamente después de proferidas, aun cuando las partes no hayan concurrido.

Las demás notificaciones se surtirán mediante aviso que se remitirá por medio de servicio postal autorizado, acompañado de una copia de la providencia correspondiente.

Artículo 54. *Carácter transitorio de las medidas.* La autoridad administrativa que haya adoptado las medidas de protección previstas en esta ley podrá modificarlas o suspenderlas cuando esté demostrada la alteración de las circunstancias que dieron lugar a ellas. La resolución que así lo disponga se notificará en la forma prevista en el inciso 3° del artículo anterior y estará sometida a la impugnación y al control judicial establecido para la que impone las medidas.

Artículo 55. *Comisión y poder de investigación.* Con miras a la protección de los derechos reconocidos en esta ley, los defensores de familia, el comisario o, en su defecto, el inspector de policía podrá comisionar a las autoridades administrativas que cumplan funciones de policía judicial, para la práctica de pruebas fuera de su sede, en la forma prevista en el Código de Procedimiento Civil.

Con el mismo propósito los citados funcionarios también podrán solicitar información al respectivo pagador y a la Dirección de Impuestos Nacionales sobre la solvencia de las personas obligadas a suministrar alimentos.

Parágrafo. El defensor, el comisario de familia o, en su caso, el inspector de policía podrán sancionar con multa de uno a tres salarios mínimos legales mensuales vigentes, a los particulares que rehúsen o retarden el trámite de las solicitudes formuladas en ejercicio de las funciones que esta ley les atribuye. Si el renuente fuere servidor público, además se dará aviso al respectivo superior y a la Procuraduría General de la Nación.

Artículo 56. *Entrevista del adulto mayor.* El defensor o el comisario de familia entrevistará al adulto mayor para establecer sus condiciones individuales y las circunstancias que lo rodean.

Artículo 57. *Allanamiento y rescate.* Siempre que el defensor o el comisario de familia tengan indicios de que un adulto mayor se halla en situación de peligro, que comprometa su vida o integridad personal procederá a su rescate con el fin de prestarle la protección necesaria. Cuando las circunstancias lo aconsejen practicará allanamiento al sitio donde el adulto mayor se encuentre, siempre que le sea negado el ingreso después de haber informado sobre su propósito, o no haya quien se lo facilite. Es obligación de la fuerza pública prestarle el apoyo que para ello solicite.

De lo ocurrido en la diligencia deberá levantarse acta.

Artículo 58. *Contenido de la declaratoria de vulneración de derechos.* En la resolución que declare la situación de vulneración de derechos del adulto mayor, se ordenará una o varias de las medidas de restablecimiento consagradas en esta ley.

Parágrafo 1°. Para garantizar la adecuada atención del adulto mayor en el seno de su familia, el Defensor de Familia podrá disponer que las personas a cuyo cargo se encuentre, cumplan algunas de las siguientes actividades:

1. Asistencia a un programa oficial o comunitario de orientación o de tratamiento familiar.
2. Asistencia a un programa de asesoría, orientación o tratamiento de alcohólicos o adictos a sustancias que produzcan dependencia.
3. Asistencia a un programa de tratamiento psicológico o psiquiátrico.
4. Cualquier otra actividad que contribuya a garantizar el ambiente adecuado para el desarrollo del adulto mayor.

Parágrafo 2°. El Defensor de Familia otorgará de plano permiso de salida del país:

- A los adultos mayores que ingresan al programa de víctimas y testigos de la Fiscalía General de la Nación.
- A los adultos mayores, desvinculados o testigos en procesos penales, cuando corre grave peligro su vida y su integridad personal.
- A los adultos, que van en misión deportiva, científica o cultural.
- A los adultos cuando requieren viajar por razones de tratamientos médicos de urgencia al exterior.

Artículo 59. *Alimentos.* Para la fijación de cuota alimentaria se observará el procedimiento para la fijación de la cuota alimentaria previsto actualmente en el Código Civil.

Artículo 60. *Restitución internacional de los adultos mayores.* Los adultos mayores indebidamente retenidos por su representante, o por personas encargadas de su cuidado o por cualquier otro organismo en el exterior o en Colombia, serán protegidos por el Estado Colombiano contra todo

traslado ilícito u obstáculo indebido para regresar al país.

Para los efectos de este artículo actuará como autoridad central el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. La Autoridad Central por intermedio del Defensor de familia adelantará las actuaciones tendientes a la restitución voluntaria del adulto mayor y decretará las medidas de restablecimiento de derechos a que haya lugar.

PROCEDIMIENTOS ESPECIALES CUANDO LOS ADULTOS MAYORES SON VÍCTIMAS DE DELITOS

Artículo 61. *Derechos especiales de los adultos mayores víctimas de delitos.* En los procesos por delitos en los cuales los adultos mayores sean víctimas el funcionario judicial tendrá en cuenta los principios de la prevalencia de sus derechos, protección integral y los derechos consagrados en los Convenios Internacionales ratificados por Colombia, en la Constitución Política y en esta ley.

Artículo 62. *Criterios para el desarrollo del proceso judicial de delitos en los cuales los adultos mayores son víctimas de los delitos.* Con el fin de hacer efectivos los principios previstos en el artículo anterior y garantizar el restablecimiento de los derechos, en los procesos por delitos en los cuales sean víctimas los adultos mayores la autoridad judicial tendrá en cuenta los siguientes criterios específicos:

1. Dará prioridad a las diligencias, pruebas, actuaciones y decisiones que se han de tomar.

2. Citará a los padres, representantes legales o a las personas con quienes convivan, cuando no sean estos los agresores, para que lo asistan en la reclamación de sus derechos. Igualmente, informará de inmediato a la Defensoría de Familia, a fin de que se tomen las medidas de verificación de la garantía de derechos y restablecimiento pertinentes, en los casos en que el adulto mayor víctima carezca definitiva o temporalmente de representante legal, o estos sean vinculados como autores o partícipes del delito.

3. Prestará especial atención para la sanción de los responsables, la indemnización de perjuicios y el restablecimiento pleno de los derechos vulnerados.

4. Decretará de oficio o a petición de los adultos mayores víctimas de delitos, de sus padres, representantes legales, del Defensor de Familia o del Ministerio Público, la práctica de las medidas cautelares autorizadas por la ley para garantizar el pago de perjuicios y las indemnizaciones a que haya lugar. En estos casos no será necesario prestar caución.

5. Tendrá especial cuidado, para que en los procesos que terminan por conciliación, desistimiento o indemnización integral, no se vulneren los derechos de los adultos mayores víctimas del delito.

6. Se abstendrá de aplicar el principio de oportunidad y la condena de ejecución condicional cuando los adultos mayores sean víctimas del delito, a menos que aparezca demostrado que fueron indemnizados.

7. Pondrá especial atención para que en todas las diligencias en que intervengan adultos mayores víctimas de delitos se les tenga en cuenta su opinión, su calidad de sujetos de protección constitucional especial, se les respete su dignidad, intimidad y demás derechos consagrados en esta ley. Igualmente velará porque no se les estigmatice, ni se les generen nuevos daños con el desarrollo de proceso judicial de los responsables.

8. Tendrá en cuenta la opinión de los adultos mayores víctimas de delitos en los reconocimientos médicos que deban practicárseles. Cuando no la puedan expresar, el consentimiento lo darán sus representantes legales o en su defecto el defensor de familia o la Comisaría de Familia y a falta de estos, el personero o el inspector de familia. Si por alguna razón no la prestaren, se les explicará la importancia que tiene para la investigación y las consecuencias probables que se derivarían de la imposibilidad de practicarlos. De perseverar en su negativa se acudirá al juez de control de garantías, quien decidirá si la medida debe o no practicarse. Las medidas se practicarán siempre que sean estrictamente necesarias y cuando no representen peligro de menoscabo para la salud del adolescente.

9. Ordenará a las autoridades competentes la toma de medidas especiales para garantizar la seguridad de los adultos mayores víctimas y/o testigos de delitos y de su familia, cuando a causa de la investigación del delito se hagan necesarias.

10. Informará y orientará a los adultos mayores víctimas de delitos, a sus representantes legales o personas con quienes convivan sobre la finalidad de las diligencias del proceso, el resultado de las investigaciones y la forma como pueden hacer valer sus derechos.

11. Se abstendrá de decretar la detención domiciliaria, en los casos en que el imputado es miembro del grupo familiar del adulto mayor víctima del delito.

12. En los casos en que un adulto mayor deba rendir testimonio deberá estar acompañado de autoridad especializada o por un psicólogo, de acuerdo con las exigencias contempladas en la presente ley.

13. En las diligencias en que deba intervenir un adulto mayor, la autoridad judicial se asegurará de que esté libre de presiones o intimidaciones.

Artículo 63. *Audiencia en los procesos penales.* En las audiencias en las que se investiguen y juzguen delitos cuya víctima sea una persona menor de dieciocho (18) años, no se podrá exponer a la víctima frente a su agresor. Para el efecto se utilizará cualquier medio tecnológico y se verificará

que el adulto mayor se encuentre acompañado de un profesional especializado que adecue el interrogatorio y contrainterrogatorio a un lenguaje comprensible a su edad. Si el juez lo considera conveniente en ellas solo podrán estar los sujetos procesales, la autoridad judicial, el defensor de familia, los organismos de control y el personal científico que deba apoyar al adulto mayor.

Artículo 64. *Facultades del defensor de familia en los procesos penales.* En los procesos penales por delitos en los cuales sea víctima un adulto mayor, el defensor de familia podrá solicitar información sobre el desarrollo de la investigación, para efectos de tomar las medidas de verificación de la garantía de derechos y restablecimiento pertinentes.

Artículo 65. *Funciones del representante legal de la víctima.* Los representantes legales del adulto mayor están facultados para intervenir en los procesos penales en que se investigue o juzgue un adulto por un delito en el cual sea víctima un adulto mayor como representante de este, en los términos establecidos en el Código de Procedimiento Penal y para iniciar el incidente de reparación integral de perjuicios.

Los adultos mayores víctimas tendrán derecho a ser asistidos durante el juicio y el incidente de reparación integral por un abogado(a) calificado que represente sus intereses aun sin el aval de sus padres y designado por el Defensor del Pueblo.

Artículo 66. *Incidente de reparación integral en los procesos en que los adultos mayores son víctimas.* En los procesos penales en que se juzgue un adulto por un delito en el cual sea víctima un adulto mayor, el incidente de reparación integral de perjuicios se iniciará de oficio si los padres, representantes legales o el defensor de Familia no lo hubieren solicitado dentro de los treinta días siguientes a la ejecutoria de la sentencia.

Artículo 67. *Programas de atención especializada para los adultos mayores víctimas de delitos.* El Gobierno Nacional, departamental, distrital, y municipal, bajo la supervisión de la entidad rectora del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, diseñará y ejecutará programas de atención especializada para los adultos mayores víctimas de delitos, que respondan a la protección integral, al tipo de delito, a su interés superior y a la prevalencia de sus derechos.

Artículo 68. *Beneficios y mecanismos sustitutos.* Cuando se trate de los delitos de homicidio o lesiones personales bajo modalidad dolosa, delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o secuestro, cometidos contra adultos mayores, se aplicarán las siguientes reglas:

1. Si hubiere mérito para proferir medida de aseguramiento en los casos del artículo 306 de la Ley 906 de 2004, esta consistirá siempre en detención en establecimiento de reclusión. No serán aplicables en estos delitos las medidas no priva-

tivas de la libertad previstas en los artículos 307, literal b), y 315 de la Ley 906 de 2004.

2. No se otorgará el beneficio de sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario por la de detención en el lugar de residencia, previsto en los numerales 1 y 2 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004.

3. No procederá la extinción de la acción penal en aplicación del principio de oportunidad previsto en el artículo 324, numeral 8, de la Ley 906 de 2004 para los casos de reparación integral de los perjuicios.

4. No procederá el subrogado penal de Suspensión Condicional de la Ejecución de la Pena, contemplado en el artículo 63 del Código Penal.

5. No procederá el subrogado penal de Libertad Condicional, previsto en el artículo 64 del Código Penal.

6. En ningún caso el juez de ejecución de penas concederá el beneficio de sustitución de la ejecución de la pena, previsto en el artículo 461 de la Ley 906 de 2004.

7. No procederán las rebajas de pena con base en los “preacuerdos y negociaciones entre la fiscalía y el imputado o acusado”, previstos en los artículos 348 a 351 de la Ley 906 de 2004.

8. Tampoco procederá ningún otro beneficio o subrogado judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración consagrados en el Código de Procedimiento Penal, siempre que esta sea efectiva.

Parágrafo transitorio. En donde permanezca transitoriamente vigente la Ley 600 de 2000, cuando se trate de delitos a los que se refiere el inciso primero de este artículo no se concederán los beneficios de libertad provisional garantizada por caución, extinción de la acción penal por pago integral de perjuicios, suspensión de la medida de aseguramiento por ser mayor de sesenta y cinco (65) años, rebajas de pena por sentencia anticipada y confesión; ni se concederán los mecanismos sustitutos de la pena privativa de la libertad de condena de ejecución condicional o suspensión condicional de ejecución de pena, y libertad condicional. Tampoco procederá respecto de los mencionados delitos la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión, ni habrá lugar a ningún otro beneficio subrogado legal, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración consagrados en el Código de Procedimiento Penal siempre que esta sea efectiva.

Artículo 69. El artículo 119 de la Ley 599 de 2000 quedará así:

Artículo 119. *Circunstancias de agravación punitiva.* Cuando con las conductas descritas en los artículos anteriores, concorra alguna de las circunstancias señaladas en el artículo 104 las respectivas penas se aumentarán de una tercera parte a la mitad.

Cuando las conductas señaladas en los artículos anteriores se cometan en contra de un adulto mayor se aumentarán en el doble.

SISTEMA NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Artículo 70. *Definición de políticas públicas de infancia y adolescencia.* Para los efectos de esta ley, se entienden por políticas públicas de infancia y adolescencia, el conjunto de acciones que adelanta el Estado, con la participación de la sociedad y de la familia, para garantizar la protección integral de los adultos mayores.

Las políticas públicas se ejecutan a través de la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de planes, programas, proyectos, y estrategias.

Artículo 71. *Objetivos de las políticas públicas.* Son objetivos de las políticas públicas, entre otros los siguientes:

1. Orientar la acción y los recursos del Estado hacia el logro de condiciones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, que hagan posible el desarrollo de las capacidades y las oportunidades de los adultos mayores, como sujetos en ejercicio responsable de sus derechos.
2. Mantener actualizados los sistemas y las estrategias de información que permitan fundamentar la toma de decisiones adecuadas y oportunas sobre la materia.
3. Diseñar y poner en marcha acciones para lograr la inclusión de la población infantil más vulnerable a la vida social en condiciones de igualdad.
4. Fortalecer la articulación interinstitucional e intersectorial.

Artículo 72. *Principios rectores de las políticas públicas.* Las políticas públicas de infancia, adolescencia y familia como políticas de Estado se regirán como mínimo por los siguientes principios:

1. El interés superior del adulto mayor.
2. La prevalencia de los derechos de los adultos mayores.
3. La protección integral.
4. La equidad.
5. La integralidad y articulación de las políticas.
6. La solidaridad.
7. La participación social.
8. La prioridad de las políticas públicas sobre la vejez.
9. La complementariedad.
10. La prioridad en la inversión social dirigida a la adultez mayor.
11. La financiación, gestión y eficiencia del gasto y la inversión pública.

12. La perspectiva de género.

Artículo 73. *Responsables de las políticas públicas de la adultez mayor.* Son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes. Su incumplimiento será sancionado disciplinariamente como causal de mala conducta. La responsabilidad es indelegable y conlleva a la rendición pública de cuentas.

En el nivel territorial se deberá contar con una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia que propicie la articulación entre los Concejos Municipales, Asambleas y Congreso Nacional, para garantizar la definición y asignación de los recursos para la ejecución de la política pública propuesta.

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Educación, con la asesoría técnica del ICBF deberá diseñar los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los planes de desarrollo, en materia de infancia y adolescencia teniendo en cuenta el ciclo de vida, el enfoque de garantía y restablecimiento de derechos.

El gobernador y el alcalde, dentro de los primeros cuatro (4) meses de su mandato, realizarán el diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en su departamento y municipio, con el fin de establecer las problemáticas prioritarias que deberán atender en su Plan de Desarrollo, así como determinar las estrategias a corto, mediano y largo plazo que se implementarán para ello.

Las Asambleas y Concejos para aprobar el plan de desarrollo e inversión deberán verificar que este se corresponda con los resultados del diagnóstico realizado. Para esto requerirán al gobernador y al alcalde, para que lo den a conocer antes del debate de aprobación del Plan de Desarrollo.

Parágrafo. La totalidad de los excedentes financieros derivados de la gestión del ICBF se aplicará a la financiación de las políticas públicas de Infancia y Adolescencia definidas en esta ley.

Artículo 74. *Sistema Nacional de Bienestar Familiar.* El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y el restablecimiento de los mismos, en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas.

El Consejo Nacional de Política Social atendiendo los lineamientos y recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación es el ente responsable de diseñar la Política Pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales destinados a garantizar los derechos de los adultos mayo-

res y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional.

Artículo 75. Consejo Nacional de Política Social. El Consejo Nacional de Política Social es el ente responsable de diseñar la política pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los adultos mayores y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional.

El Consejo estará integrado por

1. El Presidente de la República o el Vicepresidente, quien lo presidirá.

2. Los Ministros de la Protección Social, Interior y de Justicia, Hacienda y Crédito Público, Educación, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Cultura, Comunicaciones, o los Viceministros.

3. El Director del Departamento Nacional de Planeación o el Subdirector.

4. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, quien hará la secretaría técnica.

5. Un Gobernador en representación de los Gobernadores.

6. Un Alcalde en representación de los Alcaldes.

7. Una autoridad indígena en representación de las Entidades Territoriales Indígenas.

Parágrafo. El Consejo deberá sesionar dos veces al año.

Parágrafo transitorio. Mientras se conforman las Entidades Territoriales Indígenas, hará parte del Consejo una Autoridad Indígena en su representación, siempre que en su territorio se adelante una actividad destinada a la protección de la infancia y la adolescencia.

Artículo 76. Consejos Departamentales y Municipales de Política Social. En todos los departamentos, municipios y distritos deberán sesionar Consejos de Política Social, presididos por el gobernador y el alcalde, quienes no podrán delegar ni su participación ni su responsabilidad so pena de incurrir en causal de mala conducta. Tendrán la responsabilidad de la articulación funcional entre las Entidades Nacionales y las Territoriales, deberán tener participación de la sociedad civil organizada y definirán su propio reglamento y composición. En todo caso deberán formar parte del Consejo las autoridades competentes para el restablecimiento de los derechos y el Ministerio Público.

En los municipios en los que no exista un centro zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la coordinación del sistema de bienestar familiar la ejercerán los Consejos de Política Social.

Los Consejos deberán sesionar como mínimo cuatro veces al año, y deberán rendir informes pe-

riódicos a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales.

INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL

Artículo 77. Definición. Para los efectos de esta ley se entiende por vigilancia y control las acciones de supervisión, policivas, administrativas, y judiciales, encaminadas a garantizar el cumplimiento de las funciones y obligaciones para la garantía y restablecimiento de los derechos de los adultos mayores, y su contexto familiar y prevenir su vulneración a través del seguimiento de las políticas públicas y de la evaluación de la gestión de los funcionarios y de las entidades responsables.

Artículo 78. Objetivo general de la inspección, vigilancia y control. El Objetivo de la inspección, la vigilancia y el control es asegurar que las autoridades competentes cumplan sus funciones en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal para garantizar los derechos de los adultos mayores, y su contexto familiar. Asegurar que reciban la protección integral necesaria para el restablecimiento de sus derechos.

Disponer la adecuada distribución y utilización de los recursos destinados al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de vejez y familia.

Verificar que las entidades responsables de garantizar y restablecer los derechos de los adultos mayores cumplan de manera permanente con el mejoramiento de su calidad de vida y las de sus familias.

Artículo 79. Autoridades competentes de inspección, vigilancia y control. De conformidad con las competencias que les asignan la Constitución y las leyes, ejercerán la función de inspección, vigilancia y control:

1. La Procuraduría General de la Nación.
2. La Contraloría General de la República.
3. La Defensoría del Pueblo.
4. Las Personerías distritales y municipales.
5. Las entidades administrativas de inspección y vigilancia.
6. La sociedad civil organizada, en desarrollo de los artículos 40 y 103 de la Constitución Política.

Artículo 80. Funciones de la Procuraduría General de la Nación. La Procuraduría General de la Nación ejercerá las funciones asignadas en esta ley anterior por intermedio de la Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la familia, que a partir de esta ley se denominará la Procuraduría Delegada para la defensa de los derechos de los adultos mayores y la Familia, la cual a través de las procuradurías judiciales ejercerá las funciones de vigilancia superior, de prevención, control de gestión y de intervención ante las autoridades ad-

ministrativas y judiciales tal como lo establecen la Constitución Política y la ley.

Artículo 81. *Funciones de la Contraloría General de la República.* La Contraloría General de la República ejercerá las funciones a que hace referencia este título mediante el control posterior y selectivo del manejo de las finanzas, la gestión y los resultados de las políticas, programas y proyectos relacionados con los adultos mayores y la familia, de conformidad con los objetivos y principios de esta ley.

Artículo 82. *Funciones de la Defensoría del Pueblo.* La Defensoría del Pueblo ejercerá las funciones a que hace referencia este título a través de la Defensoría Delegada correspondiente, mediante la divulgación, protección, promoción de derechos y el seguimiento a las políticas públicas que comprometan derechos humanos de los adultos mayores, como lo establece la Constitución Política y la ley.

Artículo 83. *Participación de la sociedad.* En desarrollo del principio de corresponsabilidad, las organizaciones sociales especializadas, como las veedurías ciudadanas, o cualquier otra forma de organización de la ciudadanía, participarán en el seguimiento y vigilancia de las políticas públicas y de las acciones y decisiones de las autoridades competentes. Las autoridades nacionales y territoriales deben garantizar que esta función se cumpla.

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 84. *Presupuesto y financiación.* El Gobierno Nacional, el Congreso de la República, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura dispondrán la asignación, reorganización y redistribución de los recursos presupuestales, financieros, físicos y humanos para el cumplimiento de la presente ley, bajo la coordinación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 85. *Concordancias.* Los principios, derechos y medidas aquí contenidos no son excluyentes con otras disposiciones que contengan algún tipo de protección frente a los adultos mayores, siempre que no contraríen de la presente norma.

Artículo 85. *Derogatoria.* La presente ley deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

Este proyecto de ley está edificado para buscar una protección integral, suficiente y detallada en favor de las personas que actualmente se encuentran dentro del rango conocido como de la tercera edad, denominado como adultos mayores, con la protección constitucional que ello implica. Población que ha sido objeto de un sinnúmero de vulneraciones, de falta de atención oportuna y un cuidado eficaz atento a sus condiciones especiales, y

que presenta un notorio crecimiento en los últimos años.

De ahí es que surge la improrrogable necesidad por parte de los diferentes poderes públicos, de fomentar acciones afirmativas, también conocidas doctrinalmente como discriminación positiva, dirigidas a los adultos mayores existentes en el territorio nacional, siendo una población merecedora de una atención cuidadosa, propia de un Estado Social de Derecho.

Dentro de las medidas que buscan implementarse a través de la presente iniciativa legislativa, se encuentran los principios complementarios que les asisten a las personas de la tercera edad, los deberes del Estado y sus diferentes autoridades que lo componen, las cargas de los particulares como la familia y la sociedad, y las herramientas necesarias para preservar la integridad e inclusión social de los adultos mayores, propendiendo a un adecuado desarrollo, conservando sus derechos y libertades tutelados constitucionalmente por el ordenamiento jurídico.

Para ello se han instituido aspectos sustanciales que redundan en la ampliación de criterios axiológicos para aquellos ciudadanos que ostentan una calidad de sujetos de protección especial, por presentar una situación disímil, dado que su edad desborda la etapa productiva de cualquier persona promedio, dependiendo en ocasiones su bienestar de la atención o asistencia de un tercero y de otros aspectos puramente procedimentales, donde de manera detallada se busca dotar a este grupo de personas de la debida participación en cada una de las etapas de los procesos en sede judicial y administrativa adelantados, con una estrecha relación en un interés protegido. Así pues, se reguló en la presente iniciativa el tema de los beneficios y subrogados penales en caso de que la víctima de un delito sea un adulto mayor, se optimizó su participación como sujeto de derecho en el Sistema Penal Acusatorio, Ley 906 de 2004, se atribuyeron nuevas competencias para el Ministerio Público en este tipo de controversias, y en instancia administrativa se incorporaron mecanismos garantistas de cara al respeto de los derechos donde puede estar involucrado un miembro de la tercera edad, bajo la coordinación de Entidades estatales como el Instituto de Bienestar Familiar y los Defensores de Familia, los cuales se reputan como ágiles y preferentes para situaciones inminentes o de urgencia, queriendo evitar posibles perjuicios irremediables.

Acciones afirmativas

La proclamación de la cláusula del Estado Social de Derecho en nuestra Constitución Política implica el deber inexorable por parte de las autoridades de garantizar la igualdad material de las personas, en contraposición a la revaluada igualdad meramente formal. De tal suerte que el propio constituyente en el artículo 13 de la norma superior estableció el asidero sobre el particular, tal como se aprecia:

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

Es así como a partir del citado principio que se han edificado las “acciones afirmativas”, como medidas preferenciales en favor de un cierto grupo de personas que por razones étnicas, de género, religiosas, culturales, económicas, físicas, entre otras muchas, se encuentran en tanto anuladas en términos cualitativos y cuantitativos, buscándose entonces una compensación o equilibrio material, apelando entonces a aquel aforismo clásico “trato igual a iguales y desigual a desiguales”.

La Sentencia C-667 de 2006 M.P. Jaime Araújo Rentería enfatizó con relación a esta clase de medidas:

“Considera la Corte pertinente señalar que las medidas de ‘acción afirmativa’ no solamente cuentan con respaldo del texto constitucional, sino que también han sido reconocidas y consideradas como legítimas formas de modular el derecho a la igualdad, en tratados internacionales de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad colombiano, en virtud de lo dispuesto por el artículo 93 de la Carta”.

En otra oportunidad este mismo Tribunal de cierre o límite consideró sobre su naturaleza jurídica:

“ACCIONES AFIRMATIVAS-Antecedentes históricos en Estados Unidos y Europa

Las acciones afirmativas en el derecho norteamericano surgen como medidas diferenciadoras para privilegiar grupos tradicionalmente discriminados, principalmente por razones de raza, lo cual se extendió posteriormente para la protección de la mujer y de los discapacitados. En el mismo sentido, los Tribunales Constitucionales Europeos han reconocido la importancia de las medidas estatales que diseñan políticas favorables o preferenciales de acceso a recursos o servicios escasos para un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente han sido discriminados.

IGUALDAD MATERIAL EN ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Alcance

El cambio de concepción de la igualdad formal a la igualdad material, propio del Estado Social

de Derecho, según el cual las autoridades públicas no solo protegen el derecho mediante la abstención sino también y, en algunas oportunidades en forma obligatoria, mediante la intervención activa en esferas específicas, generó decisiones públicas proteccionistas de grupos de personas que han sido tradicionalmente marginados o discriminados por razones diversas. En tal virtud, la aplicación efectiva y real del principio de igualdad en el constitucionalismo contemporáneo exige del Estado su intervención, de un lado, para evitar que los agentes públicos y los particulares discriminen y, de otro, para hacer exigibles tratos favorables en beneficio de personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta.

ACCIONES AFIRMATIVAS EN ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Objeto/ACCIONES AFIRMATIVAS EN ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Finalidad

En desarrollo del concepto de igualdad material y del reconocimiento que el derecho hace de la existencia de desigualdades naturales, sociales y económicas, los distintos ordenamientos jurídicos diseñaron medidas estatales para limitar la libertad de decisión pública y privada y hacer exigible el trato favorable para quienes se encuentran en situación de discriminación. Así, como respuesta jurídica a una situación fáctica consolidada de discriminación que obedece a una práctica social, cultural o económica de un grupo, se diseñaron las denominadas acciones afirmativas. Las acciones afirmativas como género y las medidas de discriminación positiva o inversa como especie, están dirigidas a remover diferencias fácticas que si bien son reales no deben continuar en un Estado cuya finalidad primordial es conseguir una sociedad más equitativa y justa¹”.

Analizados los anteriores fragmentos jurisprudenciales, fácil es dilucidar que las acciones afirmativas son el vehículo idóneo para lograr una igualdad material entre los diferentes destinatarios de derecho, y de este modo se logre cerrar la brecha que existe entre los diferentes sujetos que presentan diferencias sustanciales, sea por su edad, condición sexual, situación económica, orientación sexual, racial, étnica o religiosa. Tal como ha ocurrido en situaciones anteriores donde el Congreso ha legislado bajo esta misma línea, como en el caso de la Ley de cuotas 581 de 2001, Ley de enanismo 1275 de 2009, retén social en caso de renovación o restructuración de Entidades del Estado, Ley 769 de 2002, protección especial de los desplazados, Código de la Infancia y la Adolescencia, entre otros.

Necesidad de protección especial a los adultos mayores

Conforme al inciso 1º del artículo 46 de la Carta, cuyo literal nos indica: “El Estado, la socie-

1 Sentencia C-932 de 2007 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

dad y la familia deben concurrir a la protección y asistencia de las personas de la tercera edad”, articulado al pluricitado artículo 13 Superior que establece que la igualdad de las personas será real y efectiva y que el Estado protegerá especialmente “a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”.

Acorde con lo anterior, la honorable Corte Constitucional como órgano de cierre o límite ha reiterado que las personas de la tercera edad son objeto de una protección constitucional reforzada, que exige una especial atención mancomunada tanto del Estado, de la sociedad y de la familia. La mencionada condición amerita cuidado mayor por parte del Estado, para su sostenimiento, manutención y, en general, como garantía de los derechos fundamentales inherentes a quienes se encuentran en tal etapa de la vida, tal como se extrae de la Sentencia T-818 de 2009 M.P. Nilson Pinilla Pini-lla, donde se consignó:

“Ahora, tanto la Constitución Política en su artículo 46 como la jurisprudencia constitucional han reconocido que las personas de la tercera edad ocupan un lugar privilegiado en la escala de protección del Estado. Las características particulares de este grupo social permiten elevar a categoría fundamental el derecho a la salud, dada su conexidad con derechos de rango superior tales como la vida y la dignidad humana. Puede decirse también que por sus generales condiciones de debilidad manifiesta, el Estado se encuentra obligado a brindarles una protección especial a las personas de la tercera edad, según lo establece el artículo 13 superior.

Con relación a las personas de la tercera edad, la Constitución en su artículo 46 establece la protección y garantías que el Estado debe brindarles, teniendo en cuenta lo anterior, se desprende que este grupo de la población se encuentra en circunstancias de indefensión y vulnerabilidad con respecto a las demás personas.

La Constitución de 1991 reconoce expresamente... derechos a favor de quienes se encuentren en condiciones de debilidad, pues al ser Colombia un Estado Social de Derecho, la satisfacción de las necesidades de los asociados debe ser una prioridad y un mecanismo que apoye el desarrollo personal dentro de unas determinadas condiciones de bienestar general... el artículo 46 contempla ‘el deber del Estado, sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad (...)’, ... su no reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida (C.P. artículo 11), la dignidad humana (C.P. artículo 1º), la integridad física y moral (C.P. artículo 12) o el libre desarrollo de la personalidad (C.P. artículo 16) de las personas de la tercera edad (C.P. artículo 46).

Esta Corporación se ha referido en diversas oportunidades a la calificación de las personas que han llegado a la tercera edad como sujetos de especial protección constitucional. En tal sentido, ha considerado que, aunada a la experiencia y sabiduría que el paso de los años aporta al individuo, sus facultades físicas pueden verse disminuidas y en tal sentido colocar a las personas en circunstancias de especial vulnerabilidad. Así mismo, las necesidades vitales del sujeto varían en esta etapa de la vida, todo lo cual torna imperante un especial amparo dirigido a garantizar el desarrollo en condiciones dignas de los adultos mayores y que tiene por sustento particular las disposiciones de los artículos 13 y 46 de la Carta Política”.

Según estadísticas oficiales y estudios privados, se calcula que en un solo siglo el país pasó de 4.335.470 habitantes a 42.090.502, de los cuales más del 6% son mayores de 65 años, que a su vez el 54% son mujeres. La mayor población adulta se concentra en Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca, Santander, Atlántico, Bolívar y Tolima. Se espera que para el año 2050 la población en Colombia sea de 72 millones, con un 20% de población de la tercera edad².

Estadísticas que permiten entrever que el aumento en la población adulta mayor presenta un incremento considerable, debido al aumento de la esperanza de vida, el control de enfermedades infecciosas y parasitarias, el descenso de las tasas de fecundidad, el mejoramiento de las condiciones sanitarias y diferentes procesos de migración, revisten de manera indubitable la necesidad de una política legal acorde a la realidad y al preciso desarrollo que exterioriza el crecimiento demográfico. Erigiéndose las acciones afirmativas en pro de los adultos mayores, como un mandado de optimización preciso para este tipo de situaciones especiales.

Conclusión

Visto el soporte constitucional y jurisprudencial que cimientan la presente iniciativa legislativa, se infiere entonces que este es el momento pertinente para que el Congreso de la República regule todo el de los adultos mayores, buscando con ello una igualdad material de sujetos de protección constitucional, creando un ambiente más incluyente y justo, tal como lo consagra la cláusula del Estado Social de Derecho.

Cordialmente,

Armando Benedetti Villaneda,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

² Consultar el estudio titulado “Diagnóstico adultos mayores de Colombia”. Fundación Saldarriaga Concha. Bogotá.

Bogotá, D. C., 9 de agosto de 2012

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 73 de 2012 Senado**, mediante la cual se establecen medidas afirmativas a favor del adulto mayor, 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 Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 9 de agosto de 2012

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima 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,

Roy Barreras Montealegre.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 74 DE 2012 SENADO

por la cual se brindan garantías al sector arrocero y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene como fin adoptar medidas para elevar la competitividad al sector arrocero, regulando la alta concentración de la demanda, eliminando las distorsiones del mercado y brindando instrumentos para modernizar la oferta de arroz paddy verde desde el eslabón productor armonizado con toda la cadena.

Artículo 2°. *Principios para la equidad económica en la comercialización*. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, junto con el Consejo Nacional del Arroz, tendrán en cuenta la equidad económica como un principio rector de la distribución del ingreso entre los miembros de la cadena arrocera, propendiendo por el mejoramiento

de los ingresos y las condiciones de vida de los agricultores del arroz.

Artículo 3°. *Precisiones y definiciones*. Para efectos de la presente ley, se precisan las siguientes definiciones:

a) **Agricultor**. Se entiende por agricultor toda persona natural o jurídica que se dedica a la siembra, cuidado, cosecha y venta del arroz paddy verde, sin perjuicio de las condiciones en que posea la tierra o los cultivos.

b) **Industrial**. Se entiende por industrial toda persona natural o jurídica que se dedica a producir, distribuir, importar o comercializar arroz paddy y sus derivados o subproductos.

c) **Precio**. Se define precio como el monto de dinero que debe ser dado a cambio del bien o servicio.

d) **Regiones**. Se define como región la clasificación o división de los territorios del país, en donde se realiza la producción del arroz paddy verde.

e) **Comercialización**. Se entiende como el proceso de intercambio o transacción que implique transferencia de propiedad o dominio sobre un bien o prestación de un servicio.

f) **Arroz Paddy verde o arroz en cáscara**. Es el grano recolectado por los productores, con un alto contenido de humedad y altos porcentajes de impureza. Producto perecedero que debe someterse a secamiento y limpieza para poderse almacenar y trillar posteriormente.

CAPÍTULO II

Fondo de Competitividad del Arroz

Artículo 4°. *Fondo de Competitividad del Arroz*. Créase el Fondo de Competitividad del Arroz, como una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica, la cual tiene por objeto procurar un ingreso competitivo para los productores arroceros, en épocas de crisis, sin perjuicio de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros regulados por la Ley 101 de 1993 y demás normas que la modifiquen o sustituyan.

Artículo 5°. *Objetivos*. Los objetivos del Fondo de Competitividad del Arroz, creado por la presente ley, son los siguientes:

1. Promover el desarrollo del cultivo del arroz en forma eficiente y sustentable, promoviendo el uso lícito de la tierra.

2. Elevar la eficiencia y la competitividad del cultivo del arroz procurando un ingreso competitivo a los productores de arroz paddy verde.

3. Apoyar las condiciones de funcionamiento del Fondo y la utilización de los aportes del Fondo de Competitividad del Arroz.

4. Efectuar operaciones de apoyo a la comercialización de arroz paddy verde que se vean afectadas por la oferta ocasionalmente excedentaria del grano.

5. Promover, estimular y ofrecer a la cadena arrocera diversos instrumentos de formación de precio, seguros de cosecha, investigación, seguros contra emergencia sanitaria, riesgos naturales o biológicos y demás que permitan blindar al sector arrocero de las externalidades del mercado.

6. Impulsar la modernización y mejoramiento para garantizar la competitividad en la comercialización arrocera.

7. Procurar la protección de los recursos de toda la cadena arrocera, para sopesar los riesgos inherentes a la actividad.

8. Garantizar la estabilidad y transparencia de las políticas agropecuarias en una perspectiva de largo plazo.

9. Estimular la participación e integración de todos los eslabones de la cadena arrocera, a través de sus organizaciones representativas, en las decisiones del Estado, evitando espacios o acciones que los afecten.

10. Establecer laboratorios de referencia que tengan la facultad de revisar y empatronar los equipos utilizados por la industria para la determinación del peso y la evaluación de la calidad del arroz.

11. Las pruebas realizadas por los laboratorios de referencia tendrán eficacia probatoria ante la autoridad competente; para tal efecto se armonizarán los parámetros establecidos por los laboratorios de referencia con los determinados por la Superintendencia de Industria y Comercio, a través de la delegatura de protección al consumidor y metrología, mientras comienza a funcionar el Instituto Nacional de Metrología, según lo reglamentado por el Decreto 4175 de 2011, o el que lo sustituya o modifique.

12. Con los recursos del Fondo de Competitividad del Arroz se podrán celebrar operaciones de cobertura para proteger a los productores, frente a las fluctuaciones de los precios internos del mercado arrocero, en aras de salvaguardar los ingresos de los agricultores nacionales y la seguridad alimentaria de la Nación, de acuerdo con las capacidades económicas del Fondo y las disposiciones vigentes, o las que para tal efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República.

13. Las operaciones de aportes que recaude el Fondo de Competitividad del Arroz, se aplicarán a las ventas de arroz paddy verde en las operaciones que hagan los productores a la industria, a lo largo del año productivo.

14. Asegurar el suministro de arroz, como aporte del Estado a la soberanía alimentaria nacional.

Artículo 6°. *Administración.* El Fondo de Competitividad del Arroz, creado mediante la presente ley, será administrado en virtud del contrato que celebre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el administrador del Fondo de Fomento Arrocero, como una cuenta especial sin personería

jurídica, de carácter inalienable e inembargable. Si desaparece el órgano administrador del Fondo de Fomento Arrocero, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, determinará el mecanismo para la escogencia del nuevo administrador.

Parágrafo 1°. La contraprestación por la administración del Fondo de Competitividad del Arroz, se rige por lo establecido en el artículo 8° de la Ley 67 de 1983, y demás normas que la modifiquen o sustituyan.

Artículo 7°. *Recursos.* Los recursos del Fondo de Competitividad del Arroz provendrán de las siguientes fuentes:

1. Los aportes de la Nación, tales como los destinados al rubro de apoyo a la comercialización, entre otros.

2. Los aportes que puedan realizar los departamentos y municipios de las zonas productoras del país.

3. Los recaudos del Fondo de Fomento Arrocero, en los niveles y cantidades concertados por el ente administrador de dicho fondo.

4. Los aportes que los productores de arroz bajo el sistema riego y secano en los dos semestres de siembras, hagan regularmente de conformidad con el artículo 17 de la presente ley.

5. Los recursos que aporten personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.

6. Recursos del Export Trading Company (ETC), establecido por la normatividad del Tratado de Libre Comercio; en los niveles y cantidades concertados con el Comité Directivo del Fondo de Competitividad del Arroz y la Junta Directiva de la ETC.

7. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos de los fondos en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República.

Parágrafo 1°. El Fondo de Competitividad del Arroz podrá recibir préstamos de instituciones de crédito nacionales o internacionales. La Nación podrá garantizar estos créditos de acuerdo con las normas existentes en materia de crédito público.

Parágrafo 2°. Los aportes a que se refiere el numeral 3 de este artículo son contribuciones parafiscales.

Parágrafo 3°. Los recursos del Fondo de Competitividad del Arroz se destinarán exclusivamente para el cumplimiento del objeto de dicho mecanismo.

Parágrafo 4°. La concertación de los niveles y cantidades de recursos a que se refiere el numeral 6 del presente artículo se reglamentará dentro de

los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

Artículo 8°. *Comité Directivo*. El Comité Directivo del Fondo de Competitividad del Arroz será el órgano máximo de dirección y tendrá la siguiente composición:

1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su delegado, quien lo presidirá.
2. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado
3. El representante de la entidad administradora del Fondo de Fomento Arrocero, o su delegado.
4. Un representante de los productores por cada una de las cinco zonas arroceras del país.
5. Un representante de la industria del arroz.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, realizará las convocatorias para que los núcleos arroceros de cada región elijan al representante a que refiere el numeral 4 del presente artículo, y en esa instancia se definirá el periodo de su representación.

Artículo 9°. *Distribución*. Los recursos depositados en el Fondo de Competitividad del Arroz se distribuirán en las zonas productoras del país, en proporción a los aportes realizados por dichas regiones.

Artículo 10. *Metodología*. El Comité Directivo del Fondo de Competitividad del Arroz establecerá y determinará la metodología, cuantía y mecanismos mediante los cuales se realizará la operación de cobertura del Fondo de Competitividad.

Artículo 11. *Funcionamiento*. El Comité Directivo del Fondo de Competitividad del Arroz, en el momento que adopte su reglamento de funcionamiento, determinará la etapa del proceso de comercialización en la cual se aplican los aportes, los procedimientos y las sanciones para asegurar que se hagan efectivas. En todas las oportunidades se tendrá en cuenta que solamente se aplicarán para situaciones de mejora del ingreso del productor, cuando las condiciones de precio de mercado lo ameriten.

Artículo 12. *Otras funciones*. El Comité Directivo del Fondo de Competitividad del Arroz ejercerá las demás funciones que le señale el Gobierno Nacional mediante la reglamentación de la presente ley o que contractualmente se estipulen con la entidad administradora.

Artículo 13. *Secretaría Técnica*. El Fondo de Competitividad del Arroz tendrá una Secretaría Técnica, que será designada por su Comité Directivo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su delegado. La Secretaría Técnica podrá ser también ordenadora de gastos del Fondo en los términos y monto en que el Comité Directivo le autorice.

La Secretaría Técnica del Fondo de Competitividad del Arroz, estará integrada con personal profesional altamente calificado que, en forma permanente, elaborará los estudios, propuestas y evaluaciones técnicas requeridas para el funcionamiento y eficiencia administrativa del fondo.

Artículo 14. *Patrimonio*. El patrimonio del Fondo de Competitividad del Arroz constituirá una cuenta de reserva. Cuando al final de un ejercicio presupuestal se presente superávit en dicha cuenta, este se deberá aplicar, en primer lugar, a cancelar el déficit de ejercicios anteriores y, en segundo término, a constituir o incrementar los recursos de la misma cuenta, con el propósito de garantizar la consecución de los objetivos del fondo.

Artículo 15. *Autonomía*. De conformidad con las políticas y lineamientos trazados por el Comité Directivo del Fondo de Competitividad del Arroz, la entidad administradora podrá expedir actos administrativos y suscribir contratos o convenios especiales necesarios para el cabal cumplimiento de los objetivos de este capítulo de la presente ley.

Artículo 16. *Liquidación*. El Gobierno Nacional ordenará la liquidación del Fondo de Competitividad del Arroz cuando lo considere conveniente, previo concepto favorable del Comité Directivo. En este caso, se aplicarán las normas de liquidación previstas en el Código de Comercio para las sociedades. El remanente de la liquidación, después de devolver los montos correspondientes a los Fondos Parafiscales que hubiesen hecho aportes al respectivo Fondo de Competitividad del Arroz, en liquidación, se asignará por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para programas de fomento en el mismo sector arrocerero.

CAPÍTULO III

Disposiciones finales

Artículo 17. *Cuota de fomento arrocerero*. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la cuota de fomento arrocerero de la cual trata el artículo 1° de la Ley 67 de 1983 y/o demás normas que la modifiquen o sustituyan, será del uno por ciento (1%) del precio de venta de cada kilogramo de arroz paddy verde de los cuales el medio por ciento (0.5%) se destinará al Fondo de Fomento Arrocero y el otro 0.5% irá con destino del Fondo de Competitividad del Arroz.

Artículo 18. *Obligación de informar sobre prácticas restrictivas de la libre competencia*. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, productores, industria arroceros o cualquier ciudadano colombiano, deberán informar a la Superintendencia de Industria y Comercio cuando tenga indicios sobre la posible existencia de prácticas restrictivas de la libre competencia o que constituyan abuso de posición dominante en el mercado del arroz.

Artículo 19. *Reglamentación*. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en un plazo de seis (6) meses después de expedida la ley, organizará

y reglamentará el Fondo de Competitividad del Arroz, creado mediante la presente ley.

Artículo 20. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Maritza Martínez Aristizábal,
Senadora de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto del proyecto

El proyecto de ley reglamenta garantías para elevar la competitividad del sector arrocero, mediante la modernización de los eslabones de esta cadena, especialmente entre los productores, y lograr así una dinámica sustentable y eficiente encaminada al cumplimiento de los preceptos del libre comercio global.

El proyecto de ley plantea como su objeto “adoptar medidas para elevar la competitividad al sector arrocero, regulando la alta concentración de la demanda, eliminando las distorsiones del mercado y brindando instrumentos para elevar la oferta de arroz paddy verde desde el eslabón productor armonizado con toda la cadena”.

II. Consideraciones generales

En esta iniciativa del proyecto de ley, se proponen crear elementos de apoyo a la comercialización del arroz en la cadena productiva, con la creación del Fondo de Competitividad del Arroz; para lo cual se vislumbra incrementar la cuota de fomento arrocero y realizar aportes de los diversos eslabones de dicha cadena.

Adicionalmente, se busca establecer dentro de las funciones del Fondo de Competitividad del Arroz, la creación de por lo menos un laboratorio de referencia que tenga la facultad de revisar y empatronar los equipos utilizados por la industria para la determinación del peso y la evaluación de la calidad del arroz.

III. Marco conceptual

Actualmente el cultivo del arroz en el país se distribuye geográficamente en cinco zonas productoras, las cuales son Zona Centro, Zona Llanos, Zona Caribe Húmedo, Zona Caribe Seco y Zona Santanderes; donde los Llanos y el Tolima Grande se configuran en las principales regiones productoras y con mayores áreas sembradas, punteando los departamentos del Tolima y el Meta.

Es pertinente esbozar que dada la característica de transitoriedad del cultivo del arroz, su producción se establece en los Semestres I y II de cada año productivo, donde grosso modo, el Semestre I presenta las mayores complicaciones en la comercialización de la cosecha.

En el Semestre I, específicamente entre los meses de marzo a junio se concentran las precipitaciones en la Zona de los Llanos Orientales; dando así un incremento en área y producción a nivel nacional y que obedece en gran medida a la oferta

agregada excedentaria del grano proveniente de los departamentos del Meta y Casanare¹:

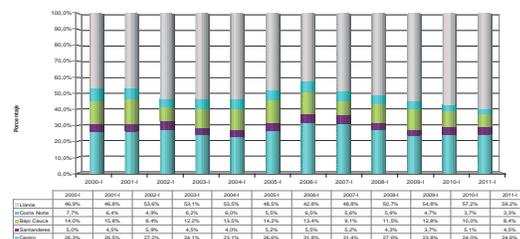
“El departamento con mayor área sembrada durante el I semestre de 2011 fue Meta (29,4%), seguido por Casanare (28,1%), Tolima (18,6%) y Huila (5,0%).

La mayor producción a nivel departamental se presentó en el departamento del Tolima con 42,6%, seguido por Huila (14,0%) y Meta (9,5%); Casanare presentó la producción más baja y participó con 8,5%”.

La situación de mayor área sembrada durante el I semestre de cada año productivo debido a los incrementos en los Llanos, ha sido un comportamiento histórico que ha acumulado un rezago en aspectos como la transferencia y adopción de tecnología y al continuo decaimiento en los niveles de eficiencia, sustentabilidad y rentabilidad del negocio arrocero.

La gráfica 1 muestra cómo a través de cada año productivo la zona Llanos –representada por el segmento de color gris de cada barra–, ha participado de forma mayoritaria en las áreas sembradas en el país. Durante el I semestre del año 2011, en los Llanos se sembraron el 59,2% del total del área arrocera del país, seguido por la zona Centro con el 24,6% y el Bajo Cauca con el 8.4%.

Gráfica 1. Participación de área sembrada con arroz mecanizado, según zonas² arroceras I semestre 2000-2010.



Fuente: Convenio DANE – Fedearroz. Encuesta Nacional de Arroz Mecanizado I Semestre 2011. 12 de agosto de 2011.

Es evidente cómo a lo largo de los Semestres I del lapso 2000-2010, los Llanos siempre han tenido la mayor participación del área cultivada en arroz en comparación a las otras 4 áreas del país.

Una situación diferente se presenta en las áreas establecidas en el Semestre II de cada año productivo, pues durante ese período los Llanos disminuyen ostensiblemente su hectareaje como consecuencia directa a las menguadas precipitaciones y, además; porque la escasa y nula presencia de sis-

1 Encuesta Nacional Arroz Mecanizado – I Semestre 2011. Convenio DANE- Fedearroz, agosto 12 de 2011.

2 Bajo Cauca: Antioquia, Bolívar, Chocó, Córdoba, Sucre. Centro: Caquetá, Cauca, Cundinamarca, Huila, Tolima, Valle del Cauca.

Costa Norte: Atlántico, Cesar, Guajira, Magdalena. Municipio de Yondó (Antioquia).

Llanos: Meta, Casanare, Arauca, Guaviare. Municipio de Paratebueno (Cundinamarca). Santanderes: Norte de Santander y Santander.

temas de riego o distritos de pequeña y gran irrigación acentúan la dificultad de mantener siembras constantes en todo el periodo productivo y contribuyen a la estacionalidad de la gran cosecha. Es así, que el II Semestre de cada año productivo solo se mantienen las áreas de las otras zonas del país, especialmente la Zona Centro, mientras los Llanos bajan su participación en el hectareaje nacional.

Según la Encuesta Nacional de Arroz Mecanizado (ENAM), del II Semestre de 2011, el área sembrada ascendió a 149.175 ha. Por departamentos, el Tolima registró la mayor área sembrada con 52.017 ha. En cuanto al área del total nacional, que registró 296.239 ha; el departamento del Meta obtuvo la mayor participación con 29,4%, es decir, 86.983 ha, y 306.385 toneladas de producción.

La gráfica 2 ilustra el comportamiento de las áreas sembradas en el Semestre II en las cinco zonas arroceras durante el lapso 2000-2010. Cada zona arroceras es ilustrada por un segmento de color en la barra, de forma tal que los color gris, azul claro, amarillo, morado y azul oscuro, representan a las zonas Llanos, Costa Norte, Bajo Cauca, Santanderes y Centro, en orden respectivo.

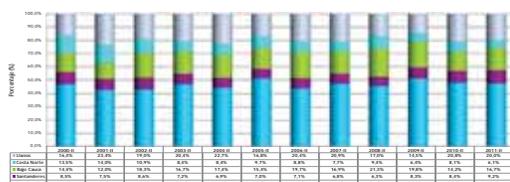
La zona Llanos disminuye considerablemente su porcentaje de participación sobre el total de las áreas, siendo el II Semestre del 2011 el periodo donde mayor hectareaje sembró, permitiendo alcanzar el 23.4% del total nacional.

La zona Centro -Tolima y Huila-, es la región que predomina en las áreas establecidas durante los II Semestres de cada año, manteniendo casi siempre sus niveles de participación por encima del 45%. El II Semestre del año 2005 aportó el 51% del área arroceras del país.

“Para el II semestre de 2011, el área sembrada fue 149.175 ha, lo que significó una caída de 3,9%, respecto al segundo semestre de 2010; a nivel departamental, Tolima registró la mayor área sembrada con 52.017 ha, representando el 34,9% del total nacional.

El área cosechada fue 296.239 ha con un crecimiento de 11,5% respecto al mismo periodo del año anterior; el departamento del Meta, presentó la mayor participación del área cosechada con 29,4% que correspondió a 86.983 ha”³.

Gráfica 2. Participación del área sembrada con arroz mecanizado, según zonas arroceras 2000-2010 (II Semestre)



Fuente: Convenio DANE – Fedearroz. Encuesta Nacional de Arroz Mecanizado II semestre 2011. 28 de febrero de 2012.

3 Boletín de prensa DANE. Encuesta nacional de arroz mecanizado II Semestre de 2011. Bogotá 28 de febrero de 2012, página 1.

Por otra parte, el mercado arrocero se ha caracterizado por presentar una dinámica de oligopsonio⁴ donde son pocos los compradores, que para este caso se constituye en la industria molinera, y un número grande de oferentes o productores:

“Actualmente la industria molinera de los Llanos Orientales se ha consolidado en torno a un número reducido de empresas. Con ello se generan distorsiones en los precios y un estrecho margen de negociación de los demás eslabones de la cadena productiva, productores y consumidores finales. Se destacan 4 empresas agroindustriales en el mercado arrocero de los Llanos Orientales: Molino Roa S.A., Flor Huila, Arroz Diana S.A. y Procearroz Ltda”⁵.

Esta dinámica económica en el cultivo arrocero, generan disparidades en la comercialización que a su vez, redundan en menores márgenes de ganancias de los productores, el incremento de los precios al agricultor, el desabastecimiento en el mercado nacional que dificulta a la mayor parte de la población de ingresos medios-bajos adquirir un producto indispensable dentro de la canasta familiar y además, serias repercusiones de carácter financiero, tanto en la banca comercial y los agro-comercios, que financian a los agricultores.

Los problemas en la cadena arroceras son de diferente índole, los cuales en general se pueden clasificar los unos en estructurales y los otros de coyuntura. Los dos aportan recurrentemente para que la crisis de la gramínea de la Colombia arroceras se presente todos los años.

Algunos casos para ilustrar las disparidades en el mercado arrocero pueden ser lo ocurrido en el I semestre del 2009, cuando ante unas expectativas de buenos precios, los agricultores llaneros sembraron muchas más hectáreas de las que el país consume; pero el ingreso de arroces provenientes de Ecuador y de Perú en forma ilegal, contribuyeron a marcar una sobreoferta dañina del grano con el consecuente detrimento de los precios para el arrocero colombiano.

Otro episodio corresponde al presentado en el I semestre del 2010 donde las áreas de siembra en la zona de los Llanos disminuyeron en 29.128⁶ ha. Esa situación inicialmente se configuraría como un factor positivo para efectos de la comercialización y el precio para el productor; por la aparente escasez del grano.

Sin embargo, y frente a haberse disminuido el área en la zona que tradicionalmente marca la

4 Situación de mercado imperfecto donde los compradores son un reducido número de agentes del mercado y sobre los cuales recae el poder y manejo de los precios de los diversos bienes y servicios.

5 Dinámica del Sector arrocero de los Llanos Orientales de Colombia 1999-2011. Fedearroz, noviembre de 2011, página 56.

6 Boletín de prensa DANE. Encuesta nacional de arroz mecanizado I semestre de 2010. Bogotá 16 de julio de 2010, página 6.

tendencia durante el I semestre en el país –Llanos–; los precios al productor no se incrementaron e incluso tuvieron algunos descensos. Este es un comportamiento que no responde a la lógica económica de libre oferta y demanda y donde se ha notado claramente, la incidencia del contrabando que inunda reiterativamente y que contribuye a la especulación en los precios del arroz por parte de otros actores de la cadena, máxime, si se tiene en cuenta que los precios al productor se mantienen estables y con tendencia al alza.

A modo de ejemplo se registró en el 2009 una situación muy similar a la descrita anteriormente:

“En la cuentas la Federación Nacional de Arroceros (Fedearroz), durante lo corrido del año el precio del kilo de arroz de primera, al consumidor, pasó de 2.349 a 2.436 pesos, es decir, registró un incremento de 3,7 por ciento.

*En las del DANE, entre los gastos básicos con aportes positivos a la variación de precios durante los últimos 12 meses, el arroz se ha incrementado en 11,74 por ciento”*⁷.

Actualmente en el desempeño de la cosecha del 2012, otros eslabones de la cadena productiva se encontraban expectantes de una copiosa producción y argumentando la sobreoferta tradicional de todos los años propendieron por el derrumbe de los precios cuando apenas se inicia la recolección de los arroces del primer semestre.

El anterior escenario se repite aproximadamente cada 5 años en el concierto nacional, con una especial agudización en la zona Llanos; cuando hace aproximadamente dos décadas los periodos de esas crisis eran más amplios (10 años). Esto muestra de facto, una vez más, la sensible situación de la gramínea en nuestro país donde es amplísimo el efecto negativo en todos los sectores: productores, industria, comercializadores, banca comercial y de fomento, agrocomercio, casas de agroinsumos, gremio y consumidores.

De otro lado, a falta de una regulación que normatice y reglamente la entrega del producto a la molinería en forma precisa por parte de los agricultores, la Bolsa Nacional Mercantil, antes llamada Bolsa Nacional Agropecuaria, da unas orientaciones en tal sentido, pero sin la debida contundencia y oportunidad para que sirva de árbitro y juez frente a los constantes reclamos de los productores para la clasificación y control de la calidad que hace la industria a la producción primaria.

Se han realizado consultas y revisión de normatividad actual y vigente que señala al recientemente

creado Instituto Nacional de Metrología⁸ como el indicado para la verificación de los instrumentos de medición para el pesaje y evaluación de la calidad del arroz.

Las actividades de control para la correcta metrología y patronaje de los equipos de los laboratorios de la industria arrocera, son pertinentes con lo establecido en las funciones del Instituto Nacional de Metrología:

“Artículo 6°. Funciones Generales. *El Instituto Nacional de Metrología (INM), cumplirá las siguientes funciones generales:*

Numeral 11. Proporcionar servicios de calibración a los patrones de medición de los laboratorios, centros de investigación, a la industria u otros interesados, cuando así se solicite de conformidad con las tasas que establezca la ley para el efecto, así como expedir los certificados de calibración y de materiales de referencia correspondientes”.

Debido a la reciente creación de este Instituto, mientras entra en operación sus funciones las asume la Superintendencia de Industria y Comercio, a través de la Delegatura de Protección al Consumidor y Metrología.

En varias ocasiones se han presentado difíciles episodios donde los agricultores sienten una falta de unidad de criterio en los equipos que utiliza la molinería para determinar los estándares de calidad del grano –humedad e impureza–, y que por extensión se traduce en un castigo al precio pagado.

Todo lo anterior contribuye a crear un difícil escenario de la cadena arrocera y compromete su competitividad, no solo en el contexto nacional, sino internacional; es así que con las mayores exigencias de la globalización de los mercados en materia de mejores precios y menores costos se requiere de manera apremiante elementos, instrumentos y herramientas que permitan la modernización del sector en términos tecnológicos y de cubrirse frente a las oscilaciones del mercado.

IV. Contenido del proyecto

El proyecto de ley está estructurado de la siguiente manera:

1. Capítulo I. Disposiciones Generales, donde se incluye el objeto de la ley, los principios para la equidad económica de la comercialización y precisiones y definiciones.

2. Capítulo II. Fondo de Competitividad del Arroz, donde se incluye la creación, los objetivos, recursos, administración, funcionamiento y Comité Directivo de dicho fondo.

⁷ Tomado del artículo: Minagricultura alerta sobre los altos precios del arroz del diario *Portafolio* del 7 de octubre de 2011. Ver en el siguiente link <http://www.portafolio.co/negocios/minagricultura-alerta-los-altos-precios-del-arroz>

⁸ Decreto 4175 de 2011 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

3. Capítulo III. Disposiciones finales, cuota de fomento arrocerero, obligación de informar sobre prácticas restrictivas de la libre competencia, reglamentación y vigencia de la ley.

V. Propuesta del proyecto

El proyecto de ley que se pone a consideración, propende por elevar la competitividad y modernización del sector arrocerero colombiano de cara a los nuevos retos que representan el comercio internacional con la inminente entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio (TLC), con EE.UU. El proyecto de ley prevé la creación del Fondo de Competitividad del Arroz, el cual se nutrirá de aportes de los diversos eslabones de la cadena arrocerera -productores e industria-, y del Gobierno Nacional, para generar operaciones de apoyo a la comercialización de arroz paddy verde que se vean afectadas por la oferta ocasionalmente excedentaria del grano.

Además, el Fondo de Competitividad del Arroz busca promover, estimular y ofrecer a la cadena arrocerera diversos instrumentos de formación de precio, seguros de cosecha, seguros contra emergencia sanitaria, riesgos naturales o biológicos, entre otras, para blindar al sector arrocerero de las externalidades y distorsiones del mercado.

Procurar un ingreso competitivo a los productores arrocereros en épocas de crisis se constituye en otro elemento primordial del funcionamiento del Fondo de Competitividad.

El laboratorio de referencia que se crea con el Fondo de Competitividad, es un aspecto de vital trascendencia para dar un marco objetivo y uniforme en la medición y patronaje, en los equipos utilizados por los laboratorios de la industria arrocerera y que miden los estándares de calidad del arroz paddy verde. Con base en la calidad del grano, el precio al agricultor es castigado o se mantiene en los niveles que fluctúa el mercado.

Los laboratorios de referencia realizarán pruebas que tendrán la eficacia probatoria ante la Superintendencia de Industria y Comercio, con el fin de dirimir conflictos, y así mismo sancionar responsables en el proceso de comercialización del grano. Cabe mencionar que dicho control es resorte directo del Instituto Nacional de Metrología, pero aún no se encuentra en funcionamiento debido a su reciente creación mediante el Decreto 4175 de 2011.

Mientras este Instituto entra en funcionamiento, es la Superintendencia de Industria y Comercio, a través de la Delegatura de Protección al Consumidor y Metrología, la que tiene a su cargo dicho control en los laboratorios de referencia, medidas y patrones uniformes de equipos utilizados en la industria arrocerera.

El incremento de la cuota de fomento arrocerero reglamentada por la Ley 67 de 1983 es objeto de incremento por el proyecto de ley propuesto me-

dante el presente informe; se plantea incrementarlo al uno por ciento (1%) del precio de venta de cada kilogramo de arroz paddy verde de los cuales el medio por ciento (0.5%) se destinará al Fondo de Fomento Arrocerero y el otro 0.5% irá con destino del Fondo de Competitividad del Arroz.

El articulado de este proyecto pretende concretamente las siguientes consideraciones:

1. Regular la concentración de la demanda, y elevar la competitividad mediante la modernización de la oferta arrocerera.

2. Constituir la equidad económica como principio rector para la comercialización en la cadena arrocerera.

3. Crear el Fondo de Competitividad del Arroz, como una cuenta especial con el objeto de propender la modernización y competitividad de la cadena arrocerera.

4. Establecer objetivos, administración y fuentes de recursos del Fondo de Competitividad del Arroz; y su Comité Directivo, como órgano máximo de dirección y decisión.

5. Definir que los recursos recaudados en el Fondo de Competitividad del Arroz sean distribuidos proporcionalmente en la Zonas arroceras las cuales a saber son Bajo Cauca, Centro, Llanos, Costa Norte y Santanderes.

6. Precisar los mecanismos de operación del Fondo de Competitividad.

7. Reglamentar el funcionamiento de las operaciones del Fondo de Competitividad del Arroz.

8. Incrementar la cuota de fomento arrocerero. Teniendo en cuenta que actualmente está en el 0,5% que se destina a actividades de fomento, apoyo a comercialización, investigación, entre otros. Se propone incrementar un 0,5% adicional que sería de destinación exclusiva al Fondo de Competitividad del Arroz.

9. Incentivar a productores, industria arrocerera y cualquier ciudadano colombiano a informar sobre prácticas restrictivas del libre comercio, como blindaje a posibles posiciones dominantes del mercado por parte de exportadores.

Maritza Martínez Aristizábal,

Senadora de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 9 de agosto de 2012

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 74 de 2012 Senado, *por la cual se brindan garantías al sector arrocerero y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciati-

va 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 Quinta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., agosto 9 de 2012.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Quinta 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,

Roy Barreras Montealegre.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 75 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se dictan medidas por incumplimiento de cuota alimentaria.

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto crear y poner en funcionamiento el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), como mecanismo de control del incumplimiento de las obligaciones alimentarias.

Se entiende por Deudor Alimentario Moroso al responsable de la obligación alimentaria que se encontrare en mora total o parcial de tres o más cuotas alimentarias consecutivas.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplica a todas y todos los colombianos y extranjeros residentes en el país que hubieren sido judicialmente declarados responsables de la obligación alimentaria o hubieren conciliado administrativa, judicial o extrajudicialmente, el monto de la misma.

Artículo 3°. *Fuente de información.* Los datos que nutren el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) serán suministrados por los acreedores de la obligación alimentaria, las personas encargadas o responsables del cuidado y manutención de niñas, niños y/o adolescentes, o autoridad competente.

La obligación económica cuya mora genera el registro corresponderá a alimentos congruos o

necesarios, fijados u homologados por autoridad competente.

CAPÍTULO II

Registro de deudores alimentarios morosos

Artículo 4°. *Funciones.* Las funciones del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), son:

a. Llevar un registro de los deudores alimentarios morosos.

b. Expedir gratuitamente los certificados que soliciten las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

c. Constituir prueba del requisito de procedibilidad de la acción penal por inasistencia alimentaria.

Artículo 5°. *Competencia.* El Registro de Deudores Alimentarios Morosos será administrado por la Oficina de Deudores Alimentarios Morosos del Ministerio de Justicia, a quien corresponderá ordenar la inscripción en el registro o su baja.

La autoridad responsable definirá si procede o no el registro dentro de los quince (15) días siguientes a la radicación de la solicitud, so pena de que opere el silencio administrativo positivo. El registro deberá efectuarse al día hábil siguiente.

Artículo 6°. *Contenido del registro.* El Registro de Deudores Alimentarios Morosos deberá contener, como mínimo, la siguiente información:

a. Identificación de la persona que solicita el registro.

b. Determinación de la calidad con que actúa la persona que solicita el registro.

c. Nombres y apellidos completos del Deudor Alimentario Moroso.

d. Domicilio actual o último conocido del Deudor Alimentario Moroso.

e. Número de documento de identidad del Deudor Alimentario Moroso.

f. Fotografía del Deudor Alimentario Moroso.

g. Cantidad de cuotas en mora parcial o total.

h. Monto de la obligación pendiente.

i. Identificación del documento donde conste la obligación alimentaria.

j. Fecha del registro.

CAPÍTULO III

Consecuencias del registro

Artículo 7°. *Requisito de procedibilidad de la denuncia penal.* El Registro de Deudores Alimentarios Morosos constituye requisito de procedibilidad de la acción penal por inasistencia alimentaria.

Si transcurridos tres (3) meses, contados desde el día en que se realizó el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), el deudor no hubiere pagado la totalidad de la obligación alimentaria, el acreedor alimentario o las personas encargadas o responsables del cuidado y manutención

de niñas, niños y/o adolescentes, podrán instaurar la denuncia penal correspondiente.

Artículo 8°. *Otras consecuencias.* El reporte en el Redam generará, además de la anterior, las siguientes consecuencias:

a. Reporte negativo ante bancos de datos de información financiera y crediticia. Este tipo de reporte impedirá al deudor moroso el acceso a cuentas bancarias, créditos bancarios y diferentes operaciones crediticias.

b. Inhabilidad para contratar con el Estado. Esta inhabilidad también se predica del deudor alimentario moroso que actúe como representante legal de la persona jurídica que aspira a contratar con el Estado.

c. Inhabilidad para aspirar y ocupar cargos públicos o para ejercer funciones públicas.

d. Impedimento para perfeccionar la enajenación de bienes inmuebles o muebles sometidos a registro.

Para autorizar una escritura pública, la autoridad competente deberá solicitar el Redam del vendedor y comprador cuando se trate de persona natural y, del representante legal, cuando se trate de persona jurídica. En caso de que aparezca registro de incumplimiento de obligaciones alimentarias, el negocio jurídico no podrá perfeccionarse hasta tanto se regularice la situación.

e. Inhabilidad para ascender en los cargos de carrera general y especiales.

Parágrafo primero. El registro se mantendrá únicamente mientras subsista la obligación alimentaria.

Parágrafo segundo. La baja del registro se producirá inmediatamente se demuestre la totalidad del pago debido.

CAPÍTULO IV

Operación y coordinación del Redam

Artículo 9°. Operación del Redam. El Gobierno Nacional pondrá en marcha el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de esta ley, para lo cual deberá expedir su reglamentación.

Artículo 10. *Coordinación y vigilancia.* La Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, o la oficina o entidad que haga sus veces, será la responsable de coordinar con el Ministerio de Justicia y del Derecho, y vigilar el funcionamiento y operación del Redam en todos los órdenes del territorio nacional.

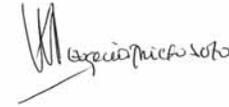
CAPÍTULO V

Disposiciones finales

Artículo 11. *Remisión general.* Los principios y reglas generales previstas en la Ley 1266 de 2008, o la que la reemplace o modifique, se aplicarán a la administración de la información y los datos incluidos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos.

Artículo 12. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


MARITZA MARTÍNEZ ARÍSTIZABAL
Senadora de la República



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes

Existe un aspecto de la vulneración de derechos al interior de la institución familiar que si bien ha tenido desarrollos normativos, su despliegue en materia de política pública ha sido tan limitado que la aplicación normativa resulta insuficiente para atender la magnitud de la problemática, esta es, la asociada al incumplimiento de la obligación alimentaria con hijas e hijos, y las repercusiones que esta tiene tanto para ellas y ellos, como para la madre o el padre que tiene la responsabilidad del cuidado y manutención.

En este contexto existen buenas prácticas que van más allá de lo contemplado en el sistema judicial, para esto nos podemos remitir a la experiencia comparada de países como Estados Unidos, Perú, Uruguay y en ciudades como Buenos Aires y México D. F.

Así por ejemplo en los Estados Unidos a partir del año de “1975 el Congreso aprobó una ley que exige a cada estado crear un programa de manutención infantil administrado por un organismo estatal”.¹ En este sentido y con este marco para el año de 1984 se estableció el “Child Support Enforcement”², en el cual se dispuso que en todos los estados, tanto en los programas locales como estatales, se crearan mecanismos para el control sobre la evasión de madres o padres morosos y la retención de sus ingresos para la manutención infantil, así como el reporte de los mismos a las agencias de crédito por mora en sus pagos.

“(…) Este esfuerzo federal requirió que cada estado formara una organización para el establecimiento, cumplimiento y distribución de la manutención de menores. A cambio, el gobierno federal proporciona a los estados la mayor parte del financiamiento necesario para operar el programa de manutención de menores. Aunque en un principio el propósito principal era recuperar el dinero que los estados y condados pagaban a los beneficiarios de la asistencia social, ahora el programa incluye también a las familias que deben recibir la pensión de manutención, pero que no reciben asistencia pública”³.

1 TENNESSE DEPARMENT HUMAN SERVICES. [En línea]. <http://www.tn.gov/humanserv/cs/cs_handbook-spanish.pdf> (Citado 18 de mayo de 2012).

2 Sistemas de protección infantil.

3 COLORADO DIVISIÓN OF CHILD SUPPORT ENFORCEMENT. [En línea]. <https://childsupport.state.co.us/siteuser/do/vfs/Read?file=/cm:Publications/cm:Of_x0020_Interest_x0020_to_x0020_Parents/>

En este sentido, una de las herramientas aplicadas son *los registros de manutención infantil*, con los cuales se tiene un control sobre quienes adeudan obligaciones alimentarias, y se busca el cumplimiento de las mismas a través de diferentes medidas, por ejemplo en el Estado de Colorado se ha implementado para las personas que son deudoras lo siguiente:

“(…)Deducciones para el seguro médico, gravámenes sobre cuentas bancarias, intercepción de devolución de impuestos, intercepción de premios de lotería, suspensión de licencias (licencia de conducción, pesca, caza, profesión), directorio de nuevos empleados, notificaciones a las agencias de informes de crédito, intercepción de pagos por apuestas y juegos de azar (...)”⁴

En América Latina, uno de los mecanismos utilizados frente al incumplimiento de las obligaciones contraídas por la manutención para con hijas e hijas, es el Registro de Deudores Alimentarios Morosos –Redam–, con esta medida se busca proteger el derecho a la alimentación, entendido como “una acción que sustenta junto con los demás derechos fundamentales, el desarrollo físico, mental y social durante la infancia y etapas posteriores...”⁵, para este caso de niños, niñas y adolescentes.

En este marco del Redam, una de las experiencias es el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, que en el año de 1999 adoptó y creó mediante la Ley 269 de noviembre del mencionado año el Redam. Su función es llevar un listado de todas aquellas personas que adeuden total o parcialmente las cuotas por las obligaciones alimentarias de sus hijas e hijos, según sea el caso, y que contempla las restricciones financieras excepto en el caso de quien esté buscando trabajo, para los deudores que estén inscritos allí.

Así mismo Uruguay implementó este mecanismo por medio de la Ley 17.957 de 2006 y de la Ley 18.244 de 2007, de forma tal que en el Redam se registran los padres o madres que han incumplido con la asistencia alimentaria para con hijas e hijos, y dicho registro es de obligatoria consulta por parte de las entidades financieras y las emisoras de tarjetas de crédito, antes del otorgamiento o renovación de créditos, apertura de cuentas bancarias, emisión y renovación de tarjetas de crédito; al igual se impuso como requisito no tener reporte en el Redam para contratar con el Estado de Uruguay a nivel central o de los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

cm:A_x0020_Parent_x0027_s_x0020_Guide_x0020_to_x0020_Child_x0020_Support_x002c_x0020_Spanish_x002c_x0020_06.07.11.pdf> (Citado mayo 18)

4 Ibid.

5 UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA [En línea] <http://foros.uexternado.edu.co/red/wp-content/uploads/2012/03/JAG.-El-Derecho-a-la-alimentaci%C3%B3n2.pdf> p 23. (citado junio 18 de 2012).

En el caso de Perú en el año 2007 se tramitó una iniciativa legislativa con la cual se creó el Redam, Ley 28970 del año en referencia, así, con este instrumento se ha podido tener información consolidada de las personas que incumplen con el pago de la manutención alimentaria, que para el caso del Perú debe adeudarse 3 cuotas por alimentos, consecutivas o alternadas y tramitarse a través “...de sentencias consentidas o ejecutoriadas, o en acuerdos conciliatorios en calidad de cosa juzgada...”⁶. Por lo tanto con este registro se remite información “...a la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones mensualmente, a efectos de que se registre la deuda alimentaria en la Central de Riesgos de dichas instituciones...”⁷, pero esta información no sólo es enviada a instituciones públicas sino también se remite la información a las centrales de riesgo privadas.

Y así como en el caso de Buenos Aires y Uruguay, en el Perú las sanciones del Redam van más allá de manejo crediticio, pues quienes estén reportados, por ejemplo, tampoco podrán formar parte de ninguna selección deportiva o científica. Así mismo los reportes del Redam son enviados al Ministerio Trabajo y Promoción del Empleo, y con estos registros desde el Ministerio se remite la información a los juzgados para que se proceda con el proceso legal que permita el cumplimiento de la obligación para con hijas e hijos.

En este contexto en México D. F. en el año 2011, también se adoptó este mecanismo con la finalidad de proteger los derechos de menores y adolescentes, y hacer pública la información de los padres o madres que deben pensiones alimenticias. En el Redam se inscriben las personas que hayan dejado de cumplir por más de 90 días sus obligaciones alimentarias ordenadas por los jueces o establecidas por convenios judiciales. Las sanciones impuestas van desde condenas en prisión de tres hasta cinco años, de 100 a 400 días de multa, suspensión o pérdida de los derechos de familia, y pago como reparación del daño de las cantidades no suministradas oportunamente y el reporte ante las sociedades de información crediticia.

Estas experiencias de la implementación del Redam se pueden considerar el punto de partida para obtener una herramienta importante en la lucha contra el incumplimiento del pago de alimentos, la finalidad que se persigue con este tipo de normas sancionatorias es que ante el incumplimiento alimentario se coaccione a los deudores para que cumplan con su obligación.

Tal y como se observa en Estados Unidos, en Buenos Aires, Uruguay, Perú y México D.F., también se establecen medidas para coaccionar el pago por parte de quienes son deudores, como que: las instituciones y organismos públicos oficiales,

6 Contenido en “<http://historico.pj.gob.pe/CorteSuprema/redam/index.asp?opcion=presentacion>”

7 Ibid.

del nivel central o descentralizado o federal, no den curso a operaciones bancarias como la obtención de créditos, tarjetas de crédito o apertura de cuenta corriente entre otras; que no se expida la licencia de conducción; no se otorguen permisos para la apertura de establecimientos comerciales o industriales, ni concesiones; y la prohibición para participar en procesos licitatorios estatales, provinciales o municipales.

Si bien esta medida no es totalmente efectiva para coaccionar el pago por quienes tienen bajos ingresos, fue acogida en varias provincias argentinas, porque sí constituye una posibilidad de presión real para quienes teniendo capacidad económica se sustraen de su obligación.

Este modelo es el que se pretende aplicar mediante este proyecto de ley, teniendo en cuenta las particularidades de nuestro contexto nacional, manteniendo las plenas garantías para salvaguardar el buen nombre de quienes estén allí registrados.

Por otra parte la obligación alimentaria involucra en el ejercicio de su cumplimiento, la asignación histórico-cultural de responsabilidades de cuidado en cabeza de la madre, eso determina que en la práctica social exista una desigualdad en el ejercicio de la maternidad y la paternidad, en detrimento de las mujeres, sus hijas e hijos, ya que la paternidad responsable está sujeta a condiciones concretas y diversas, como por ejemplo, las dadas por el mantenimiento de la unidad familiar. Lo anterior evidencia los factores por los cuáles Colombia representa uno de los mayores índices en materia de violencia económica asociada a la inasistencia alimentaria en la región, y los instrumentos legales existentes para hacer exigible la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, son insuficientes, ya sea porque no son aplicados, o porque no son efectivos.

La Fiscalía General de la Nación en su informe “Audiencia Pública de Rendición de Cuentas 2009-2010” indicó que para el periodo comprendido entre agosto de 2009 y mayo de 2010 se presentaron 68.546 casos por el delito de inasistencia alimentaria⁸, así mismo el Ministerio del Interior y Justicia presentó en el marco del proyecto “Fortalecimiento del Sector Justicia para la reducción de la impunidad en Colombia” en el Capítulo VII “Medición del Sistema Penal Acusatorio”, que entre enero de 2005 y mayo de 2008 del 62% de los delitos que se agruparon en cuatro tipos delictuales⁹, la inasistencia alimentaria representó

el 11.7%¹⁰, respecto a un total de 1.408.101 que constituyen el número de casos ingresados como noticia al Sistema Penal Acusatorio durante el periodo en referencia.

A esto se le suma a que en promedio un proceso civil de alimentos tiene una duración de un año¹¹, requisito fundamental para un proceso judicial que se hace por medio de un proceso verbal sumario, relativamente más corto que otros procesos, pero que tampoco presenta cifras alentadoras, por ejemplo las entradas por inasistencia alimentaria equivalen a un 9% de todas las entradas al sistema penal acusatorio y a pesar de que las salidas y las actuaciones corresponden a un 17% y 11% respectivamente, las condenas por inasistencia sólo representan el 1% de todas las condenas proferidas para el sistema penal acusatorio, para el periodo 2005 y 2010¹².

Y no es sólo el alto número de casos que se indican sobre este delito y la violencia económica ejercida, o la impunidad que representa, sino también es el difícil acceso a la justicia, es decir “*la posibilidad de toda persona (independientemente de su condición económica, de género, física, social, étnica, de su opinión religiosa, política o filosófica o de cualquier otra índole) de contar con las instancias necesarias, competentes, independientes e imparciales para dar a conocer los hechos bajo los cuales sus derechos se encuentran en peligro de ser vulnerados o lo han sido; una participación informada y asesorada en todo el proceso; un régimen probatorio que no traslade la carga de la prueba a la víctima y carezca de prejuicios por parte de los operadores y las operadoras de justicia; una respuesta sobre su caso en un plazo razonable; una reparación efectiva por todos los daños físicos, psicológicos y sexuales sufridos así como los materiales y la garantía de ejecución y seguimiento de la decisión pronunciada, además de contar con la posibilidad de que en caso de estar en desacuerdo con la respuesta judicial obtenida, el proceso y la decisión sean revisadas por una instancia superior*”¹³.

Análisis y trabajos como el del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -El delito de la inasistencia alimentaria: Diagnóstico acerca de su conveniencia- (citada anteriormente), registra

8 FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. [En línea]. <<http://fgn.fiscalia.gov.co:8080/Fiscalia/archivos/RendiciondeCuentas/audienciapublica2010.pdf> p. 23.> (Citado 12 de mayo de 2012)

9 Los cuatro tipos delictuales son: hurto (25%), lesiones personales (18.7%), la inasistencia alimentaria (11.7%) y la violencia intrafamiliar (6.6%).

10 MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. [En línea]. <www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo4362DocumentNo2463.PDF> (Citado 12 de mayo de 2012).

11 BERNAL, Carolina, LA ROTA, Miguel. “El delito de la inasistencia alimentaria: Diagnóstico acerca de su conveniencia”. DE JUSTICIA – Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. USAID. febrero de 2012. p 16.

12 Ibid, p 53.

13 CORPORACIÓN HUMANAS. (2008: Bogotá). La situación de las mujeres víctimas de violencia de género en el Sistema Penal Acusatorio. *En: ESTADO DEL ARTE ESFUERZOS PARA APOYAR EL ACCESO DE LAS MUJERES A LA JUSTICIA*. (2009: Bogotá). Corporación Humanas Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género. 2009 p12.

que: “Como señalan Santa y La Rota (2011), las mujeres se enfrentan con frecuencia con obstáculos para el acceso a la justicia en tres momentos distintos. Para el caso de la IA (inasistencia alimentaria) las mujeres enfrentan obstáculos para cada uno de ellos. En primer lugar, encuentran barreras para tomar la decisión de acudir al sistema de justicia debido a que consideran alguna de las siguientes razones: a) que el problema de inasistencia alimentaria es de tipo únicamente doméstico, y que en consecuencia ellas deben procurar solucionarlo; por lo tanto, no ven como necesario acudir al sistema de justicia; b) muchas mujeres se cansan de la ineficacia que perciben en las soluciones que el sistema de justicia ofrece a los casos de IA –tanto los que las afectan a sus propios hijos como los que afectan a otras personas conocidas–; como resultado deciden no desgastarse en un proceso judicial en el cual creen que no tendrán resultados satisfactorios; c) en los casos en los que la IA está relacionada además con una problemática más compleja de violencia intrafamiliar, las mujeres tienden a no denunciar penalmente el incumplimiento de la obligación alimentaria por temor a que se tome represalias contra ellas; d) principalmente en los casos de mujeres de más escasos recursos el desconocimiento de las vías legales es un obstáculo frecuente para el acceso a la justicia”.¹⁴

Es importante destacar que el Ministerio Público también se ha pronunciado a través de la Procuraduría General de la Nación, que ha dispuesto recomendaciones específicas respecto al incumplimiento de las obligaciones alimentarias como un tipo específico de violencia económica. Este desarrollo contenido en la Directiva 09 de 2006, señala los aspectos críticos que afectan el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, identificando factores de discriminación tales como las violencias económicas al interior de la familia; allí se evidencia de forma expresa las dimensiones que adquiere esta forma de violencia asociada a la distribución inequitativa de los roles en la crianza, cuidado y manutención de los niños, niñas y adolescentes, al reconocer que:

“Dentro de las violencias económicas al interior de la familia, se incluyen los procesos de alimentos, los ejecutivos de alimentos, la inasistencia alimentaria y las investigaciones de paternidad, las cuales reflejan las inequidades de poder desde lo económico. Frente a este tipo de violencia, no se aprecian por parte de las instancias competentes, acciones ni medidas dirigidas a intervenir estas prácticas, a promover la paternidad responsable, ni a revisar la efectividad de los mecanismos establecidos para la reclamación de estos derechos”.

14 BERNAL, Carolina, LA ROTA, Miguel. “El delito de la inasistencia alimentaria: Diagnóstico acerca de su conveniencia”. DE JUSTICIA – Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. USAID. Febrero de 2012. p. 60 (subrayado en paréntesis no hace parte del texto original).

Frente a lo anterior también se indica en por parte del Ministerio Público que, “consciente que la garantía de los Derechos Humanos se refleja en el desarrollo humano del país y que la potenciación de la mujer resulta indispensable en la lucha por la igualdad, contra la pobreza y por el desarrollo, es preciso que el Estado en su conjunto tome las medidas necesarias y aplique políticas que garanticen la igualdad, el bienestar y la dignidad de todas las personas, especialmente de las mujeres y las niñas”.

Por lo tanto las medidas pasan por reconocer la necesidad de brindar escenarios más efectivos para garantizar la aplicabilidad de los instrumentos normativos internacionales que de forma específica consideran la conjunción de derechos tanto de las niñas, niños y adolescentes, como de las mujeres en las vulneraciones relativas al ejercicio de los roles de cuidado de hijas e hijos, propendiendo por establecer condiciones de igualdad y no discriminación.

2. Justificación u objeto del proyecto

En la actualidad existen tres tipos de instrumentos legislativos dirigidos a garantizar los derechos de cuidado y manutención frente a hijas e hijos, y aquellas establecidas para sancionar su incumplimiento: (i) sobre los alimentos que se deben por ley a algunas personas, dentro de las que se encuentran hijas e hijos, contemplado en el Código Civil; (ii) sobre el Derecho de Alimentos, la obligación alimentaria, y sobre la mora en el cumplimiento de la obligación contemplado en el Código de Infancia y adolescencia; y finalmente, (iii) sobre el delito de inasistencia alimentaria tipificado en el Código Penal.

Así mismo, los conflictos asociados al incumplimiento o inasistencia alimentaria pueden tramitarse a través de una vía penal, y dos vías administrativas. Es la Fiscalía la institución responsable de activar el proceso penal con la denuncia del(a) alimentante, su representante cuando es menor de edad, o de un ciudadano. Las otras dos vías se establecen a través del “Proceso Civil Ejecutivo y la vía civil administrativa de imposición de la medida de amonestación en el marco de un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos – PARD –”¹⁵.

Pese a la existencia de estos mecanismos, es preciso resaltar que la reclamación de alimentos a través de cuota alimentaria puede surtir ya sea por vía administrativa a través de las Comisarías de Familia, o por vía judicial a través de las demandas de alimentos ante los Juzgados de Familia. Sin embargo, estos dos procesos tienen limitaciones derivadas no solo de la congestión propia de los despachos, sino también por los patrones que operan en la asignación de dichas cuotas a través de cualquier decisión administrativa o judicial; lo anterior representa que un porcentaje representati-

15 *Ibíd.* pág. 75.

vo de las demandas de alimentos por parte de las mujeres, en representación de sus hijas e hijos sean resueltas sin dar cumplimiento a la prevalencia a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y por tanto le sean asignadas cuotas insuficientes que no se compadecen realmente con los gastos proporcionales del cuidado y manutención en el marco del derecho de alimentos.

Por otro lado, se presenta dilación en los procesos debido a que en reiteradas oportunidades se lleva a conciliar sobre el incumplimiento por parte del deudor, lo que perpetúa la conducta grave de sustracción de la responsabilidad alimentaria en contra de hijas e hijos, e indirectamente contra la madre, tal como lo contempla la Ley 1257 de 2008 sobre las diferentes formas de discriminación contra las mujeres.

Tal y como se ha señalado anteriormente en el estudio realizado por de Justicia, sobre el delito de inasistencia alimentaria, se determinó que el número de denuncias por este delito que llegan a la instancia penal es menor en comparación con otro tipo de delitos y que, en efecto, la administración de justicia en el marco del proceso penal actúa de forma más oportuna, aunque en siete de cada diez casos estos terminan con conciliación.

“Aunque observamos un mayor nivel de casos por IA que finalizan en comparación de otros delitos, muy pocos de estos procesos terminan con sentencia condenatoria. La mayoría finaliza por conciliación. Concluimos que los procesos por IA se mueven más, y finalizan en mayor medida, pues en ellos se destina un mayor esfuerzo de funcionarios judiciales al perfeccionamiento de conciliaciones (...). A su vez, las conciliaciones realizadas por fiscales, parecen ser de menor calidad que las realizadas por otros funcionarios”¹⁶.

El diagnóstico más actualizado que se registra en el tema determina que *“los procesos por IA en inventario corresponden a menos del 3% del inventario total de casos para la Ley 906 de 2004. A 2010, dicha proporción es menor a la de todos los demás delitos analizados”*. Así mismo, al señalar la proporción de casos que entran y salen al sistema judicial relacionadas con la temática, se evidencia que *“en cuanto a las salidas, los casos por IA representan un porcentaje de casos mayor al de las entradas. Mientras que las entradas por IA equivalen a un décimo de todas las entradas, las salidas corresponden a más de un sexto de los procesos que finalizan por todos los delitos. Ello significa que los procesos de IA se tramitan de manera más eficiente que el promedio de delitos”¹⁷.*

Sin embargo, y gracias a los valiosos aportes del estudio, se evidencia que el derecho al acceso a la justicia que tienen las víctimas del delito de inasistencia alimentaria no se garantiza de manera efectiva si el trámite procesal se finaliza en un 53%

con la conciliación, más aún cuando del total de condenas, las de inasistencia alimentaria representan el 1%¹⁸, tal y como se indicó anteriormente.

Finalmente, se logra establecer que, *“la base de datos de la Fiscalía indica que, dentro del sistema acusatorio, entre 2005 y 2010 ingresaron cerca de 250 mil procesos por IA. Aproximadamente un sexto de estos casos no habían finalizado a enero de 2011; a su turno, la mayoría de procesos en curso han sido archivados (un 85% de los casos en curso, que corresponden a un 14% de las entradas). Notablemente, alrededor de un 85% de los procesos finalizaron de alguna manera. Más de dos tercios de las salidas son conciliaciones (56% de los procesos que ingresaron). Un poco menos de un tercio de las salidas son preclusiones (un quinto de los ingresos); y un poco más de uno de cada cien procesos culmina en sentencia (de las que nueve de cada diez son condenatorias)”¹⁹.*

Frente a lo anterior es importante resaltar, como ya se ha dicho, que el incumplimiento de la obligación alimentaria tiene un predominante componente de desigualdad y discriminación contra las mujeres y sus hijas e hijos, pues evidencia la carga cultural estereotipada alrededor del ejercicio y del cuidado.

Al hacerse exigible ante instancias judiciales y/o administrativas la restitución del derecho de alimentos de los niños, niñas y adolescentes, su restitución se ve limitada por al menos dos grandes obstáculos dentro del proceso penal, (i) *“los problemas relacionados con la certeza probatoria de la evidencia”* y (ii) *“la capacidad económica o ubicación del alimentante”*. Estos dos factores hace que incluso las conciliaciones por montos menores a los contemplados por la ley, es decir, con base en la presunción del ingreso del salario mínimo por parte del alimentante, no evidencie ser un mecanismo efectivo de coacción frente a su cumplimiento, y por tanto, el incumplimiento de la obligación aún después de la conciliación sea tan reiterado.

Por lo anterior, existe la necesidad de ampliar los mecanismos de exigibilidad y sanción de este delito, que redunde en herramientas más efectivas, sin que ello implique el aumento de penas; lo que permite establecer que *“la generación de espacios e incentivos de la obligación alimentaria, más allá de sus propósitos punitivos”²⁰* implica la adopción de medidas legislativas tales como el mejoramiento de los sistemas de identificación, monitoreo y reporte de los(as) alimentos que incumplan su obligación de cuidado y manutención, facilitarían que la sanción legal cumpliera con su objetivo de persuadir a los demandados para que se abstuvieran de cometer o reiterar la conducta delictiva.

18 Ibid. pág. 35.

19 Ibid.

20 Ibid. pág. 77.

16 Ibid. pág. 75.

17 Ibid. pág. 32.

Así mismo, la realidad sociocultural acarrea que especialmente los hombres y algunas mujeres no sean conscientes de la relevancia de las obligaciones que tienen frente a sus familiares, al igual que los preceptos culturales instalados en el sistema de valores de quienes administran justicia, quienes asocian la exigencia del cumplimiento alimentario que elevan las mujeres frente a los padres de hijas e hijos como un factor de manipulación por parte de las primeras, todo lo anterior evidencia los factores externos que influyen sobre la ineficacia del aparato de justicia -tanto en lo penal como en lo civil-²¹, y revelan la necesidad de desplegar programas dirigidos a promover el cambio cultural, siendo esta responsabilidad de resorte común al conjunto del Estado, resaltando la responsabilidad de la administración central y las administraciones territoriales.

3. Fundamento legal

El marco internacional establece instrumentos concretos que reconocen y garantizan la obligación alimentaria como parte fundamental para el ejercicio de los derechos.

Se destaca la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la cual establece en su artículo 3° que “en todas las medidas aplicables a los niños y a las niñas que tomen las instituciones públicas y privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, deberá tenerse como consideración primordial la atención del interés superior del niño”; además señala que “(...) los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”²².

Así mismo, la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias de 1989, establece en su artículo 1° que se “tiene como objeto la determinación del derecho aplicable a las obligaciones alimentarias, así como a la competencia y a la cooperación procesal internacional, cuando el acreedor de alimentos tenga su domicilio o residencia habitual en un Estado Parte y el deudor de alimentos tenga su domicilio o residencia habitual, bienes o ingresos en otro Estado Parte” y que adicionalmente, “se aplicará a las obligaciones alimentarias respecto de menores por su calidad de tales y a las que se deriven de las relaciones matrimoniales entre cónyuges o quienes hayan sido tales. Los Estados podrán declarar al suscribir, ratificar o adherir a esta Convención que la restringen a las obligaciones alimentarias respecto de menores”.

De igual forma en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, órgano subsidiario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el año de 2004 en el Consenso de México se acordó por parte de los países participantes (incluido Colombia): “(...)viii) Revisar y examinar las políticas y legislación, a fin de fortalecer la obligatoriedad del pago de asistencia económica de niños, niñas, adolescentes, así como instar a los Estados a convenir tratados para el cobro de las obligaciones de los evasores(...)”²³.

Con relación a lo anterior, y tratándose de una violencia económica que también afecta a las mujeres responsables del cuidado de sus hijas e hijos, en el presente proyecto es preciso considerar que la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw), ratificada por Colombia mediante la aprobación de la Ley 51 de 1981, establece disposiciones para que los Estados parte implementen medidas para la erradicación de las múltiples formas de discriminación contra las mujeres, tanto en el espacio público como en el espacio privado.

Seguidamente, a mediados de la década de los noventa, e igualmente a través del Bloque de Constitucionalidad el Estado Colombiano ratifica la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, (Convención de Belem do Pará), a través de la Ley 248 de 1995. Allí se define violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”. Este reconocimiento es determinante, pues abre el espectro de intervención sobre las características que recrean las formas de violencia contra las mujeres, y es en ese sentido que la violencia económica que nos ocupa adquiere preponderancia para la consideración del ejercicio pleno de sus derechos, lo cual es plenamente identificado en el ordenamiento jurídico colombiano con la expedición de la Ley 1257 de 2008, que define la violencia contra la mujer en el artículo 2°: “Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado”. Asimismo se establecen las definiciones de los tipos de daños contra la mujer, artículo 3°: “(...) d) Daño patrimonial: Pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos o económicos destinados a satisfacer las necesidades de la mujer”.

21 *Ibíd.* pág. 84.

22 Organización de las Naciones Unidas, Convención Internacional de los Derechos del Niño, artículo 3° -20 de noviembre de 1989.

23 Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe. Consenso de México. 2004. Ciudad de México D.F.

Igualmente la Constitución Política de Colombia ha establecido derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes así:

“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”.

Así mismo, el derecho a los alimentos de las niñas, niños y adolescentes está reconocido ampliamente en el Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006, donde se establece que:

“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”.

En este mismo instrumento, se establecen medidas especiales para el cumplimiento de la obligación alimentaria, y las respectivas sanciones a las que habrá lugar cuando el deudor este en mora.

En relación con los derechos humanos de las mujeres, los artículos 13 y 43 de la Constitución Política, reconocen el carácter de igualdad y no discriminación que debe regir y del cual se desprende las premisas fundamentales para la reivindicación de sus derechos.

Por otro lado, la jurisprudencia también se ha pronunciado al respecto, señalando que la obligación alimentaria, además, se subordina al principio de proporcionalidad en la medida en que su imposición consulta la capacidad económica del alimentante, *así como la necesidad concreta del alimentario.* (Sentencia C-875 de 2003 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

“(…)la obligación alimentaria no es solamente una prestación de carácter económico, sino, especialmente, una manifestación del deber constitucional de solidaridad y de responsabilidad, fundadas, de una parte, en la necesidad del alimentario y en la capacidad del alimentante y, de otra, en la libre determinación de constituir una familia y de elegir el número de hijos que se desea procrear” (Sentencia C-011 de 2002 M. P. Álvaro Tafur Galvis).

En otros pronunciamientos se establece que la obligación alimentaria también tiene fundamento constitucional en el deber de solidaridad. En la Sentencia C-237 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), esta Corporación estableció que *“[e]n esencia, la obligación alimentaria no difiere de las demás obligaciones civiles. Ella presupone (como las otras) la existencia de una norma jurídica y una situación de hecho, contemplada en ella como supuesto capaz de generar consecuencias en derecho (...) Su especificidad radica en su fundamento y su finalidad, pues, dicha obligación aparece en el marco del deber de solidaridad que une a los miembros más cercanos de una familia, y tiene por finalidad la subsistencia de quienes son sus beneficiarios. El deber de asistencia alimentaria se establece sobre dos requisitos fundamentales: la necesidad del beneficiario y la capacidad del deudor, quien debe ayudar a la subsistencia de sus parientes, sin que ello implique el sacrificio de su propia existencia. (...) En síntesis, cada persona debe velar por su propia subsistencia y por la de aquellos a quienes la ley les obliga. El deber de asistencia del Estado es subsidiario, y se limita a atender las necesidades de quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta”*²⁴.

El Código Penal establece que se debe entender por inasistencia alimentaria:

“Artículo 233 (...)El que se sustraiga sin justa causa a la prestación de alimentos legalmente debidos a sus ascendientes, descendientes, adoptante, adoptivo, cónyuge o compañero o compañera permanente, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Y también define que: *“La pena será de prisión de treinta y dos (32) a setenta y dos (72) meses y multa de veinte (20) a treinta y siete punto cinco (37.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando la inasistencia alimentaria se cometa contra un menor”.*

El Código de Infancia y Adolescencia en el artículo 129 indica como parte de las medidas para quienes no han cumplido con las obligaciones alimentarias de sus hijas e hijos que:

“(…) Cuando se tenga información de que el obligado a suministrar alimentos ha incurrido en mora de pagar la cuota alimentaria por más de

24 *Ibíd.* pág. 12

un mes, el juez que conozca o haya conocido del proceso de alimentos o el que adelante el ejecutivo dará aviso al Departamento Administrativo de Seguridad ordenando impedirle la salida del país hasta tanto preste garantía suficiente del cumplimiento de la obligación alimentaria y será reportado a las centrales de riesgo”.

De igual forma el artículo 135 de este mismo Código se estipula que: “*Con el propósito de hacer efectivo el pago de la cuota alimentaria, cualquiera de los representantes legales del niño, niña o adolescente o el Defensor de Familia podrán promover, ante los jueces competentes, los procesos que sean necesarios, inclusive los encaminados a la revocación o declaración de la simulación de actos de disposición de bienes del alimentante”.*

Este marco recoge entonces las motivaciones fundamentales con soporte en las disposiciones legales, que deben ser el horizonte de sentido y de análisis al momento de dar respuesta a la responsabilidad que el Congreso de la República titula, para ampliar y mejorar los mecanismos de exigibilidad de derechos de las niñas, niños y adolescentes, e indirectamente de las mujeres madres que deben asumir las consecuencias de este tipo particular de violencia económica, de tal manera que se brinde plenas garantías para el ejercicio y restitución de sus derechos fundamentales.



Sección de Leyes

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 9 de agosto de 2012

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 75 de 2012, *por medio de la cual se dictan medidas por incumplimiento de cuota alimentaria*, 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,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., agosto 9 de 2012

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,

Roy Barreras Montealegre.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 76 DE 2012 SENADO

por la cual se le determina un régimen especial a los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis).

Artículo 1°. *Naturaleza jurídica.* Los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis), a través de sus actos de creación, adoptarán la naturaleza de Establecimientos Públicos de carácter departamental o municipal, descentralizados de fomento, promoción y desarrollo, y contarán con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, de conformidad con lo establecido en la Ley 489 de 1998.

Artículo 2°. *Denominación.* Las entidades de que trata esta ley se denominarán, Institutos de Fomento y Desarrollo Regional y podrán utilizar la sigla Infis, independiente de la razón social que determinen sus actos de creación.

Artículo 3°. *Domicilio.* Los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis), tendrán su domicilio principal en el municipio que sus propios estatutos determinen.

Parágrafo. Mediante la autorización del Consejo Directivo, podrán establecerse sucursales o agencias, las cuales deberán ser motivadas por valoraciones y análisis de estudios técnicos.

Artículo 4°. *Objeto.* Sin perjuicio de lo establecido en sus actos de creación, los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis), tienen como objeto principal el fomento, promoción y desarrollo económico, social y cultural de las regiones, mediante la prestación de servicios financieros, técnicos, administrativos y la promoción de proyectos; relacionados con los planes de desarrollo nacional, departamentales y/o municipales. Igualmente la ejecución de aquellas actividades que por disposición legal le sean asignadas o las que el Gobierno Nacional les atribuya.

Artículo 5°. *Patrimonio.* El Patrimonio de los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional estará conformado por:

- Los recursos que se le apropien o transfieran del presupuesto nacional, departamental o municipal, para efectos de su creación y/o capitalización.

- Las sumas de dinero, los bienes muebles e inmuebles que actualmente posea y los que adquiera o le sean transferidos en el futuro a cualquier título, sin perjuicio de lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente.

- Los excedentes financieros netos que produzcan en cada ejercicio contable, de acuerdo con las normas que regulen la materia.

- Las reservas que se constituyan a juicio del Consejo Directivo.

- Los recursos que le sean asignados por ley, ordenanza o acuerdo.

- Las donaciones que reciba de entidades privadas, nacionales o internacionales y/o personas naturales.

- Los dividendos que puedan corresponderles en las sociedades o empresas en la que participen.

Parágrafo 1°. Para la constitución de un Instituto de Fomento y Desarrollo Regional, será necesario que su capital fiscal al momento de creación sea mínimo de veinte mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (20.000 smlmv).

Artículo 6°. *Tipos de Infis.* Teniendo en cuenta su actividad principal, se establece la siguiente tipología para los Infis:

Primer tipo: Todos aquellos Infis que no capten excedentes de liquidez de entidades públicas y que su actividad principal sea el otorgamiento de créditos de fomento, la administración de fondos especiales destinados al fomento de sectores sociales o productivos y la administración de bienes o activos.

Segundo tipo: Todos aquellos Infis que capten excedentes de liquidez de entidades públicas y que su actividad principal sea el otorgamiento de créditos de fomento, la administración de fondos especiales destinados al fomento de sectores sociales o productivos y la administración de bienes o activos.

Artículo 7°. **Órganos de Dirección y Administración.** Los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis), serán administrados por un Consejo Directivo o una Junta Directiva; y por un Director o Gerente.

Cada uno de estos órganos desempeñará sus funciones de conformidad con lo establecido en la Ley, en los estatutos de cada Instituto y en los actos reglamentarios que dicte su Consejo Directivo o Junta Directiva.

Artículo 8°. *Integración del Consejo Directivo o Junta Directiva.* El Consejo Directivo o Junta Directiva de los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis), estará integrado, como mínimo por 5 miembros, los cuales serán designados, según lo determinen sus estatutos.

Los miembros de estos órganos que sean empleados públicos no podrán recibir honorarios. Los

demás miembros podrán recibir honorarios hasta por un (1) smmlv por cada sesión presencial a la que asistan.

Artículo 9°. *Control y vigilancia.* La inspección, vigilancia y control de los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, será ejercida por la Contraloría de la Entidad Territorial a la que pertenezcan, sin detrimento de la competencia y las responsabilidades que le asisten a los demás órganos de control del Estado.

Los Infis que capten excedentes de liquidez de entidades públicas tendrán vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia en las condiciones que reglamente el Gobierno Nacional.

Parágrafo. El control y la vigilancia de que trata el presente artículo no tendrán ningún costo para los Infis controlados o vigilados.

Artículo 10. *Intervención del gobierno.* Las normas de intervención y regulación que adopte el Gobierno Nacional en cumplimiento de sus facultades legales, tendrán en cuenta la naturaleza especial de esta clase de entidades como actores para el fomento y el desarrollo y velarán por su promoción. En consecuencia, cuando se emitan normas o reglamentos que posibiliten el manejo y colocación de recursos públicos a entidades financieras, se entenderá que estas pueden ser acogidas y aplicadas en relación con los Infis.

Artículo 11. *Gestión del riesgo.* Los Infis, acorde a los reglamentos establecidos por el Gobierno Nacional, deberán establecer políticas y modelos de riesgo que garanticen una adecuada gestión del riesgo financiero y operativo que representan sus operaciones activas y pasivas.

Artículo 12. *Provisiones de cartera.* El Gobierno Nacional, de acuerdo a los parámetros de gestión de riesgo de crédito actuales, establecerá una política de provisiones de cartera de tal manera que se proteja el patrimonio y demás recursos captados o administrados por los Infis.

Artículo 12. *Sujetos de los servicios.* Los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis), podrán atender como clientes a:

- Las entidades públicas del orden nacional y territorial, especialmente las que se detallan a continuación:

- La Nación, sus entidades descentralizadas y las Entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial, de que trata el artículo 40 de la Ley 489 de 1998.

- Los entes territoriales definidos en la Constitución y la ley, y sus entidades descentralizadas.

- Las organizaciones cooperativas, creadas por dichos entes territoriales y sus entidades descentralizadas.

- Las áreas metropolitanas.

– Las asociaciones de municipios.

– Las entidades a que se refiere el Decreto número 1333 de 1986 que pertenezcan a los mencionados entes territoriales.

- Las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios sean públicas o privadas.

- Las entidades sin ánimo de lucro que desempeñen funciones públicas.

- Las demás personas jurídicas de derecho privado que presten servicios públicos o que ejecuten obras o proyectos de especial importancia para el desarrollo de los municipios. Entidades nacionales y extranjeras, sean públicas o privadas, que presten servicios públicos o que tiendan a satisfacer necesidades básicas de la comunidad en el territorio colombiano.

- Patrimonios autónomos constituidos para desarrollar proyectos de vivienda de interés social y para la prestación de servicios públicos de salud, educación, energía, agua potable y saneamiento básico, administrados por entidades fiduciarias.

Parágrafo. Los Institutos que a la entrada en vigencia de la presente ley tengan clientes diferentes a los expresamente mencionados en este artículo, tendrán un periodo de un año, contado a partir de su promulgación, para realizar los procedimientos de desmonte de las operaciones con clientes no autorizados.

Artículo 13. *Operaciones Autorizadas.* Los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis), en desarrollo de su objeto social podrán realizar las siguientes operaciones:

- Créditos.
- Operaciones de redescuento.
- Descuento de Actas, Facturas y demás documentos susceptibles de endoso.
- Recaudos, administración y pagos de recursos por convenios.
- Garantías a operaciones de entidades públicas.
- Promoción y gestión de Proyectos.
- Servicios de cooperación y negocios internacionales.
- Administración de bienes.
- Asistencia técnica.
- Arrendamiento operativo.
- Captaciones de dineros.

Parágrafo 1°. Las operaciones de crédito podrán realizarse a personas jurídicas de derecho público o de derecho privado que presten servicios públicos o que ejecuten obras o proyectos de especial importancia para el desarrollo de los municipios. En este último caso solo se podrán hacer créditos para proyectos de inversión relacionados con dichos servicios, obras o proyectos.

También podrán otorgarse créditos a patrimonios autónomos constituidos para desarrollar proyectos de vivienda de interés social y para la prestación de servicios públicos de salud, educación, energía, agua potable y saneamiento básico, administrados por entidades fiduciarias.

Parágrafo 2°. Los servicios de descuento de actas, facturas y demás documentos susceptibles de endoso, solo podrán prestarse cuando el deudor sea una persona jurídica de derecho público.

Parágrafo 3°. Los servicios de captación de dineros solo podrán prestarse por Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis), a personas jurídicas de derecho público, siempre y cuando tengan vigente una calificación de riesgo en grado de inversión emitida por una sociedad calificadora de valores autorizada en Colombia, en consecuencia no se podrán captar recursos de particulares salvo cuando se trate de manejo de recursos para proyectos de interés general que sean fondeados por organizaciones privadas y no generen lucro privado.

Parágrafo 4°. Los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis), que tengan una calificación de riesgo en grado de inversión, podrán servir como canal para que la Nación gire a las entidades territoriales los recursos del Sistema General de Participaciones y las regalías y podrán mantener en depósito estos recursos y los demás que determinen las entidades territoriales.

Parágrafo 5°. Cuando los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis), administren recursos de otras entidades públicas, que conlleven a realizar cualquier contratación, deberán observar las normas de contratación que le sean aplicables.

Parágrafo 6°. Sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo 1° del presente artículo, los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis), podrán crear fondos especiales con sus propios recursos y administrar fondos especiales de las entidades públicas que tengan por objeto la prestación de servicios de crédito a personas naturales o jurídicas de derecho privado para promover actividades productivas o sectores sociales. También podrán administrar recursos de personas jurídicas de derecho público para realizar programas de bienestar laboral para sus empleados. Solo podrán destinar para estos efectos, los recursos que las respectivas entidades les asignen, siempre y cuando no tengan destinaciones específicas que impidan su utilización para este tipo de actividades. Los Infis, creados a partir con patrimonios de fondos de desarrollo podrán seguir prestando servicios de créditos de fomento de actividades productivas que prestaban los fondos que les dieron origen.

Artículo 14. Los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis), no estarán sometidos a inversiones forzosas y no podrán apalancar actividades distintas a las operaciones de crédito con recursos captados de las entidades públicas. Cualquier inversión que se pretenda realizar, distinta al

crédito o la colocación de excedentes de liquidez, deberá realizarse con recursos propios del respectivo Instituto, mediante operaciones de deuda pública o con capitalizaciones de la entidad a la que pertenezcan.

En la colocación de sus excedentes cumplirán lo estipulado en las normas que regulen la materia; además deberán mantener líquidos, como mínimo un 10% del valor de excedentes de liquidez captados a entidades públicas

Artículo 15. *Disolución y liquidación.* Los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional se disuelven por el acaecimiento de alguna causa legal que así lo indique, o por decisión de la entidad territorial que lo creó; a partir de ese momento la entidad entrará en estado de liquidación de conformidad con las leyes vigentes en la materia.

Artículo 16. *Adopción y Ajuste de los Estatutos.* Se otorga un plazo de un año, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para que los Institutos de Fomento y Desarrollo (Infis), adopten o reformen sus estatutos, de tal forma que se cumplan las disposiciones contenidas en esta norma.

Artículo 17. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas:



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes:

En Colombia, la banca de fomento tiene antecedentes desde la década de los años veinte con la creación del Banco de la República en 1923. A la mayoría de estos bancos se les adscribió como función general la de mantener unas condiciones monetarias y crediticias adecuadas para el buen funcionamiento de la economía.

En la década de los cincuenta tomaron fuerza la doctrina Keynesiana y los planteamientos de la Cepal, que consideraban fundamental para el desarrollo y crecimiento económico, la activa intervención estatal. Dichas doctrinas finalmente afectarían las funciones consideradas propias del Banco Central. En efecto, en países donde el desarrollo del sistema financiero era prácticamente nulo, se argumentaba que no tenía sentido usar la Banca

Central exclusivamente con el propósito de realizar un control monetario efectivo. Por el contrario, parecía necesaria la activa intervención de dicha institución, para acelerar el desarrollo del sector financiero y aún más, suplir temporalmente aquellas funciones que las entidades financieras no estaban en capacidad de realizar.

Estas situaciones llevaron a que al Banco de la República se le asignara la función de favorecer e impulsar el desarrollo del sector financiero y no solamente la de ejercer una función de control sobre el mismo. Así, por ejemplo, el Banco Central debería asesorar al Gobierno en la organización de las entidades financieras y, entre otras cosas, promover el acceso al crédito de los sectores marginales del mismo.

En el país, tradicionalmente ha predominado la tesis de evitar extender excesivamente el papel del Gobierno en la economía, se ha considerado que la intervención y la asignación de recursos crediticios sólo se debe dar en la medida en que existan fallas en el mercado y que estas produzcan una diferencia entre la rentabilidad social y la privada de algunas actividades y, que por lo tanto, no sean adecuadamente atendidas por el sistema financiero.

Si bien, en un principio la actividad de fomento se encomendó al Banco de la República, hasta finales de los ochenta la misión de fomentar el desarrollo la realizaba en compañía de algunas entidades financieras públicas de ámbito sectorial o temático, creadas en forma independiente o desde el mismo Banco Central, que en desarrollo de esta competencia creó el Fondo Financiero Agropecuario, el Fondo Financiero Industrial, el Fondo de Inversiones Privadas y el Fondo de Capitalización Empresarial.

En los años noventa se reorganizó al sector financiero transformando las entidades financieras públicas que no se privatizaron en bancos de segundo piso (entidades oficiales especiales que no tratan directamente con los usuarios de los créditos, sino que hacen las colocaciones de los mismos a través de otras instituciones financieras), para apoyar el otorgamiento de crédito en distintos sectores de la actividad económica. Apoyo a pequeña y mediana industria (Bancoldex), Educación, Salud, Saneamiento Básico (Findeter), y Vivienda Popular (Fondo Nacional de Ahorro).

Al tiempo que se daban esos desarrollos en la política y actividad de fomento productivo, desde la segunda mitad del siglo XX, bajo un modelo muy parecido al nacional pero pensado en el progreso regional, se crearon en distintos departamentos y municipios del país, los denominados Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis).

Los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis), se han venido creando en el país a partir de 1964, año en el cual se creó el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA), el cual nació

como la entidad que debía financiar el progreso del departamento de Antioquia y sus municipios y se mostró como una experiencia innovadora, adaptando las prácticas del sector financiero y privado a las necesidades de financiación perdurable y permanente del sector público y social, el patrimonio inicial no quedó absorbido por obras de infraestructura, ni por el pago de deudas del departamento, a pesar del momento financieramente crítico que pasaba; los dineros de la venta del Ferrocarril de Antioquia fueron considerados ahorro colectivo de muchas generaciones, por esto, este patrimonio debía originar una fuente propia, autónoma, y perpetua de financiación, que sirviera al desarrollo económico y social de la región y sus municipios.

A partir de esta experiencia, se fueron creando otras entidades en diferentes regiones del país con objetos sociales que incluyen actividades de fomento y desarrollo, pero con un criterio muy parecido y adecuado a las necesidades y características propias de cada región. En total, hasta 2010 se han creado los siguientes Institutos Financieros de Fomento y Desarrollo:

Nombre	Sigla	Año de Creación
Instituto para el Desarrollo de Antioquia	IDEA	1964
Instituto Financiero de Boyacá	Infiboy	1968
Instituto Financiero para el Desarrollo del Valle del Cauca	Infivalle	1971
Instituto Financiero para el Desarrollo del Huila	Infihuila	1972
Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander	Idesan	1973
Instituto Financiero para el Desarrollo del Norte de Santander	Ifinorte	1974
Instituto Financiero para el Desarrollo de Risaralda	Infider	1983
Instituto para el Desarrollo del Quindío	Indequi	1988
Instituto de Financiamiento Promoción y Desarrollo de Manizales	Infimanizales	1997
Instituto de Desarrollo de Arauca	IDEAR	1998
Instituto de Financiamiento Promoción y Desarrollo de Caldas	Inficaldas	1998
Instituto de Desarrollo y Fomento Regional para el Caquetá	Inficaquetá	2001
Instituto de Financiamiento Promoción y Desarrollo de Ibagué	Infibagué	2001
Instituto Financiero de Casanare	IFC	2002

Nombre	Sigla	Año de Creación
Instituto para el Desarrollo del Centro del Valle del Cauca	Incentiva	2004
Instituto Financiero para el Desarrollo del Cesar	Idecesar	2004
Instituto para el Desarrollo de Pereira	La Promotora	2006

Cada uno de los Institutos de Fomento y Desarrollo tiene un objeto social adecuado, según las necesidades de cada región y las expectativas de sus creadores, pero en esencia, los Infis tienen como objeto el fomento, promoción y desarrollo económico, social y cultural de su región de influencia, mediante la prestación de servicios financieros, técnicos, administrativos y la promoción de proyectos; relacionados con los planes de desarrollo nacional, departamentales y/o municipales que propendan por el bienestar y desarrollo.

En general, los Infis han sido creados por ordenanzas y acuerdos que les han dado la naturaleza de Establecimientos Públicos de carácter departamental o municipal, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

Normatividad emitida en relación con los Infis

Dada la magnitud de las operaciones, pero principalmente las posibilidades que a través de los Infis se generan en relación con la capacidad de intermediar, administrar y controlar la ejecución de recursos públicos, en algunas leyes y decretos se han estipulado reglamentaciones que tienen que ver con esta clase de Instituciones. A continuación se relaciona cada una de estas normas:

- **La Ley 510 de 1999**, por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero, en su artículo 109 posibilita a las entidades públicas descentralizadas de fomento y desarrollo regional de los entes territoriales la celebración de operaciones de redescuento con el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), la Financiera Energética Nacional (FEN), la Financiera de Desarrollo Territorial S. A., (Findeter), el Instituto de Fomento Industrial (IFI), y las demás entidades de redescuento que la ley cree en el futuro, en las condiciones que establezca el Gobierno Nacional y le otorga a las instituciones financieras de redescuento la responsabilidad de establecer en sus reglamentos de crédito las condiciones de solvencia, liquidez y solidez adicionales que deben cumplir las entidades de fomento y desarrollo regional para la realización de estas operaciones.

- **El Decreto número 755 de 2000 (modificado por el Decreto número 533 de 2001 y Decreto número 2303 de 2004)**, establece las condiciones en que pueden celebrarse operaciones de redescuento con las entidades públicas descentralizadas de fomento y desarrollo regional de los entes territoriales.

• **La Ley 617 de 2000**, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto número 1421 de 1993, se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional, en su artículo 14 prohíbe al sector central departamental, distrital o municipal a efectuar transferencias a las empresas de licores, a las loterías, a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud y a las instituciones de naturaleza financiera de propiedad de las entidades territoriales o con participación mayoritaria de ellas, distintas de las ordenadas por la ley o de las necesarias para la constitución de ellas y efectuar aportes o créditos, directos o indirectos bajo cualquier modalidad.

• **La Ley 795 de 2003**, por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones. En su artículo 57 (271 del EOSF), determina que las Entidades Públicas de Desarrollo Regional no estarán sometidas al régimen de encajes, ni a inversiones forzosas y no distribuirán utilidades entre sus socios.

• **La Ley 819 de 2003**, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, en el parágrafo del artículo 17 que las Entidades Territoriales podrán seguir colocando sus excedentes de liquidez en Institutos de Fomento y Desarrollo mientras estos últimos obtienen la calificación de bajo riesgo crediticio, para lo cual tendrán un plazo de un (1) año a partir de la vigencia de la presente ley y el artículo 18 determina que los Institutos de Fomento y Desarrollo o las instituciones financieras de propiedad de las entidades territoriales podrán realizar operaciones activas de crédito con las entidades territoriales siempre y cuando lo hagan bajo los mismos parámetros que rigen para las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

Además, la citada Ley 819 de 2003 en su artículo 21 establece que las instituciones financieras y los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional para otorgar créditos a las entidades territoriales, exigirán el cumplimiento de las condiciones y límites que establecen la Ley 358 de 1997, la Ley 617 de 2000 y la presente ley.

• **El Decreto número 1525 de 2008**, por el cual se dictan normas relacionadas con la inversión de los recursos de las entidades estatales del orden nacional y territorial, en el Capítulo IV, artículo 49, parágrafo 4° establece que las entidades territoriales y sus descentralizadas podrán mantener sus excedentes de liquidez en los Infis, siempre y cuando demuestren que tienen la calificación de bajo riesgo crediticio conforme lo establece el parágrafo del artículo 17 de la Ley 819 de 2003, la cual debe ser de por lo menos la segunda mejor calificación para el largo y corto plazo de acuerdo

con las escalas usadas por las sociedades calificadoras, las cuales deberán estar vigentes. En aquellos casos en los cuales dichas entidades no tengan las calificaciones previstas, podrán continuar administrando los excedentes de liquidez, no obstante deberán efectuar revisión de sus calificaciones con una periodicidad no superior a 180 días, como resultado de la misma deberán mantener o mejorar la calificación vigente y en todo caso a más tardar el 31 de diciembre de 2011 deberán obtener la calificación prevista para el corto y largo plazo.

Adicional a las normas expedidas y que tratan el tema de los Infis, limitando o posibilitando algunas operaciones, por parte del Gobierno Nacional y de los mismos Institutos, se ha tratado de emitir algunas normas que regulen desde distintos ámbitos la operación de esta clase de entidades. Los siguientes son algunos ejemplos:

• **El Decreto número 755 de 2000**, por el cual se establecen las condiciones en que pueden celebrarse operaciones de redescuento con las entidades públicas descentralizadas de fomento y desarrollo regional de los entes territoriales, incluía una serie de requisitos para que los Infis realizaran operaciones de redescuento, que hacían casi imposible que este anhelo de varios años fuera una realidad, por la gestión de los Institutos, se logró la expedición del Decreto número 533 de 2001 que sí permite realizar esta clase de operaciones.

• El artículo 133 de la Ley 633 de 2000 dio la posibilidad a los entes territoriales de prepagar deuda pública con cargo a recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, cuando el Gobierno Nacional mediante Decreto número 1939 de 2001 reglamentó esta disposición, solo dio la posibilidad de prepagar deudas con entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera. Por la presión de los Alcaldes, Gobernadores y de los Infis, se logró modificar el decreto para que con estos recursos se pudiera prepagar deudas de los departamentos y municipios con los Infis.

• El proyecto de ley de responsabilidad fiscal que luego se convirtió en la Ley 819 de 2003, no permitía a las entidades territoriales colocar sus excedentes de liquidez en los Infis y prohibía los créditos cruzados entre los Infis y las entidades territoriales a los cuales pertenecían. Por la gestión de los Gobernadores, Alcaldes, Gerentes de los Infis y de algunos Congresistas que conocen la labor de estas entidades, se logró la modificación de estos artículos en la redacción definitiva de la ley.

• Se han presentado varias propuestas que buscan la modificación del Decreto número 610 de 2002, el cual obliga a las entidades descentralizadas del nivel territorial a obtener una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de crédito, lo anterior sin tener en cuenta el tamaño y capacidad financiera de cada entidad, ni el monto de los créditos a realizar. Lo anterior hace que, algunas operaciones de crédito en beneficio de la comunidad que por su monto o por las características

de cada institución, no sean viables sí se incluye el costo de una calificación de riesgo.

- Finalmente, los Infis han tratado por varios medios que se les permita servir como canal de los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales (Regalías, SGP, Cofinanciaciones, etc.). Lo anterior buscando mayor transparencia y control en el manejo de estos recursos.

Servicios, tamaño y cobertura de los Infis

Los servicios de los Infis se pueden resumir en cuatro tipos:

- **Créditos:** Financian las obras y proyectos ejecutados por entidades públicas, principalmente departamentos y municipios, a bajas tasas de interés y plazos adecuados. Además asesoran técnica y financieramente a los clientes para que las inversiones se realicen de forma eficiente. No es exagerado decir que en los departamentos que tienen Infis, cada escuela, acueducto, hospital ha sido financiado con recursos de estas instituciones.

- **Depósitos:** Dando prelación a los criterios de transparencia, seguridad, solidez, liquidez y rentabilidad, los Infis se han convertido en una alternativa de primer nivel para el manejo de los excedentes de liquidez de las entidades públicas.

- **Convenios:** Administran y ejecutan de forma segura, eficiente y transparente los recursos destinados a proyectos donde confluyen aportes del orden nacional, departamental y municipal, buscando que los proyectos puedan ser una realidad que beneficie a la comunidad.

- **Capacitación y asesoría:** Capacitan y brindan asesoría a sus clientes, buscando mejorar las competencias de los servidores y los resultados de las entidades públicas.

Los 15 Institutos que hoy están prestando sus servicios, tienen unos activos de 4.8 billones, unos pasivos (representados principalmente en captaciones), por 1.8 billones, un patrimonio de 3 billones y una cartera de créditos de 1.1 billón.

DETALLE	TOTAL \$
ACTIVOS	4.8 billones
ACTIVOS CORRIENTES	1.1 billones
ACTIVOS NO CORRIENTES	3.7 billones
PASIVOS	1.8 billones
PASIVOS CORRIENTES	773 mil millones
PASIVOS NO CORRIENTES	933 mil millones
PATRIMONIO	3 billones

Los 15 Infis existentes cubren con sus servicios a más 21,6 millones de colombianos en más de 550 municipios del país.

Los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis), prestan anualmente más de un billón de pesos a entidades públicas de 13 departamentos del país, con estos recursos se pueden financiar los proyectos y obras ejecutadas por los alcaldes y gobernadores de los departamentos y municipios en cumplimiento de sus Planes de Desarrollo.

Gracias a los Infis se ha posibilitado desde la generación de una microempresa de tostado de café orgánico en Cúcuta con un crédito que no sobrepasa los 5 millones de pesos, hasta la ejecución de uno de los macroproyectos **más importantes del país como la Hidroeléctrica de Ituango** que cuesta alrededor de 3.000 millones de dólares.

Estas entidades han salvado con créditos a bajas tasas de interés a grandes y pequeños hospitales de varios departamentos y municipios, especialmente en el Valle, en Caldas, en Norte de Santander y Antioquia; los Infis se han convertido también en el apoyo que tienen los alcaldes de los municipios más pequeños y de menor acceso a crédito que tiene el país, especialmente para financiar sus obras de desarrollo y sus planes de ajuste fiscal y financiero, hasta hoy más de 160 municipios han recibido recursos para este fin y han podido salir de sus problemas fiscales.

Este tipo de entidades también hacen posible que, por ejemplo, en Pereira se esté construyendo un Bioparque de Flora y Fauna que tendrá especies de África, Asia y América en donde los niños de todo el país podrán realizar roles de veterinarios y alimentadores y que se ha convertido en el proyecto más importante de la ciudad en los últimos 20 años; bajo la gerencia de un Infis en Caldas se está ejecutando un ambicioso plan vial que cuesta más de 670 mil millones de pesos y se están administrando recursos en Antioquia, aportados por el Gobierno de los Países Bajos, para llevar luz eléctrica a más de 200 habitantes pobres de las regiones más apartadas del país.

Además los Infis han orientado recursos financieros que contribuyen a mejorar la competitividad del aparato productivo colombiano, a través del apoyo a la creación y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, proceso desarrollado en convenio con ARD INC, con recursos de la Usaid, quienes efectuaron la transferencia con gran éxito del modelo “Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible –Midas”, a los Institutos de Santander (Idesan), Huila (Infhuila), Cesar (Idecesar) y Risaralda (Infider). A esto se suman los Programas de crédito que poseen los Infis que facilitan el acceso a la educación a los jóvenes que sueñan con ingresar a las Universidades o Instituciones Educativas a adelantar estudios superiores.

Los Infis son entidades públicas que ofrecen servicios de crédito a entidades públicas a tasas inferiores a las del sistema bancario tradicional, a plazos adecuados a las necesidades de financiamiento de obras públicas y a entidades que no tienen acceso a financiamiento, por el supuesto riesgo que generan y por su lejanía a las grandes ciudades del país. Además, se han convertido en el mejor aliado de Findeter para colocar recursos de redescuento con una baja intermediación en las regiones en donde este tipo de entidades prestan sus servicios.

De parte del nuevo Gobierno –a través del Ministerio de Hacienda– se ha manifestado el apoyo a este tipo de instituciones, estableciendo condiciones que garanticen la sostenibilidad del modelo y la seguridad de los recursos que los Infis administran.

Por su parte los congresistas del país, especialmente los de departamentos y municipios donde hay Infis, vienen haciendo todo lo necesario para que se entienda que estos institutos son y han sido la herramienta que jalona el desarrollo de buena parte de los departamentos y municipios y pueden llegar a ser la locomotora que apalanque el financiamiento de las grandes obras regionales y la generación de empleo a través del apoyo a los pequeños empresarios en las zonas más deprimidas de las regiones en donde operan.

También se está buscando que este tipo de instituciones sigan siendo el canal de intermediación de recursos de la Banca de Fomento Nacional, logrando disminuir los costos financieros y garantizando la ejecución de las obras.

Este tipo de entidades han demostrado durante más de 46 años que la Banca de Desarrollo y la Banca Pública pueden ser rentables, al año generan más de 120 mil millones de utilidades que los departamentos y municipios a los que pertenecen destinan a financiar programas y obras para mejorar la calidad de vida de los colombianos. Los Infis son una experiencia exitosa del sector público regional que merece y puede ser replicada en todo el país.

Por todo lo anterior, se hace pertinente tener una norma que fortalezca este modelo de Banca de Fomento y Desarrollo, en concreto, se pretende que a través de una Ley de la República, los Infis tengan un efectivo y permanente control, que se les permita captar y colocar recursos de las entidades públicas, de tal forma que la intermediación financiera que las actividades de captación y colocación genere, se quede en el sector público y que se tenga igualdad de condiciones de servicio a las del sector financiero. En conclusión, que se les permita a estas entidades seguir siendo el motor del desarrollo regional.

A propósito de la necesidad de tener una norma de este tipo y teniendo en cuenta que este proyecto fue presentado a consideración del Congreso por otros honorables Congresistas, es importante que se tenga en cuenta que esta iniciativa no es nueva y que desde tiempo atrás varias personas e instituciones vienen trabajando en este cometido y los siguientes son algunos hitos de este proceso:

- La propuesta fue redactada originalmente en el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA), en el año 2006, época en la cual ejercía como Gerente de dicha entidad el hoy Senador de la República Eugenio Prieto Soto, proponente de esta iniciativa.

- En el año 2007 el IDEA presentó el anteproyecto a consideración de la Asociación Nacional de Institutos Financieros de Fomento y Desarrollo (Asoinfis), entidad que agremia a los Institutos de Fomento del país. Lo anterior con la finalidad de presentar una iniciativa normativa en forma gremial y concertada por todos los actores.

- En 2008 y a raíz de la expedición del Decreto número 1525 de 2008 los Infis iniciaron un proceso de socialización del proyecto ante algunos Congresistas que ejercían en el periodo 2006-2010, pero no hubo suficiente respaldo.

- En 2010 con el inicio de un nuevo periodo constitucional del Congreso y ante la necesidad apremiante de tener una regulación por los efectos del vencimiento de los términos del Decreto número 1525 de 2008 y ante la oportunidad que representaba tener dos Congresistas que habían ejercido como Gerentes del IDEA, el Senador Prieto y el honorable Representante Óscar de Jesús Marín, además de contar con el apoyo de otros Congresistas de departamentos donde hay Infis, especialmente de los honorables Senadores Hernán Andrade, Gabriel Zapata, Roy Barreras, Omar Hoyos y Juan Lozano y los honorables Representantes Gerardo Tamayo, Miguel de Jesús Arenas, Simón Gaviria, Adriana Franco Castaño, Juana Carolina Londoño Jaramillo y Obed Zuluaga, entre otros; los Infis iniciaron nuevamente el proceso de socialización del proyecto.

- En octubre de 2010 Asoinfis convocó un Congreso Nacional al que convocaron a diferentes entidades y personalidades a los que les dieron a conocer el modelo de fomento que representan, algunos de sus principales indicadores y logros, además de la necesidad de tener una regulación especial y mucho más apoyo desde el Congreso y el Gobierno Nacional para poder seguir prestando sus servicios. A este Congreso, a pesar de que se invitó a todos los Congresistas solo asistieron los Senadores Juan Lozano y Eugenio Prieto y los Representantes Gerardo Tamayo y Miguel Arenas.

- En todo el primer semestre de 2011 los Infis realizaron varias reuniones para tener un proyecto de ley consensuado, en dichas reuniones que duraban hasta de dos días enteros asistió por invitación de Asoinfis el Senador Eugenio Prieto Soto.

- Se realizaron también dos Congresos de Asoinfis en Medellín y en el Valle a las que se invitaron y en las que participaron Congresistas de Antioquia y del Valle del Cauca, además en cada ciudad y departamento donde existe Infis se programaron reuniones con los parlamentarios de cada Departamento a fin de informarlos de la iniciativa a proponer.

- Con la asistencia de varios Senadores y Representantes, y a partir de gestiones realizadas por varios Congresistas, entre ellos el Senador Eugenio Prieto Soto, se realizaron varias reuniones con el Ministro de Hacienda o con los Viceministros y

con el Superintendente Financiero, para enterarlos del proyecto de ley, solicitarles su participación en el mejoramiento de la iniciativa y su participación como proponentes de la misma.

- De este tema, sobre la problemática de los Infis y sobre la necesidad de tener en el país una política pública de Banca de Fomento se ha informado a través del Senador Prieto al señor Presidente de la República y al Señor Ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry.

Todas las acciones realizadas y haber participado en la construcción de esta iniciativa nos dan la autoridad para actuar como autores, proponentes y, si así se desea por parte de los honorables Presidentes de Cámara y Senado, actuar como ponentes de este importante proyecto de ley.

De los Honorables Congresistas:

Eugenio Prieto Soto
Oscar de Jesús Mariño
Victor Raúl Yepes Flórez
DAIARA DE GALVISM
Secretaría

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 9 de agosto de 2012

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 76 de 2012, por la cual se determina un régimen especial a los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis), 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,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., agosto 9 de 2012.

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**.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Roy Barreras Montealegre.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 505 - viernes 10 de agosto de 2012

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley ordinaria número 73 de 2012 Senado, mediante el cual se establecen medidas afirmativas a favor del adulto mayor	1
Proyecto de ley número 74 de 2012 Senado, por la cual se brindan garantías al sector arrocero y se dictan otras disposiciones	17
Proyecto de ley número 75 de 2012 Senado por medio de la cual se dictan medidas por incumplimiento de cuota alimentaria.....	24
Proyecto de ley número 76 de 2012 Senado, por la cual se le determina un régimen especial a los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis)	32