



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - Nº 89

Bogotá, D. C., lunes, 14 de marzo de 2016

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados al pescador artesanal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por finalidad establecer medidas tendientes a proteger la integridad, el mínimo vital y la sostenibilidad socioeconómica del pescador artesanal, su familia y su comunidad.

Artículo 2°. *Principios.* La presente ley se regirá por los preceptos constitucionales y legales y por los siguientes principios:

1. Reafirmar el respeto de los ecosistemas y recursos pesqueros marinos e hidrográficos para el desarrollo de la nación.
2. Promover la conservación y uso sostenible de la biodiversidad que existe en el país obliga al Estado y a los particulares a unirse para defender su valor estratégico para el desarrollo presente y futuro.
3. Defender la pesca artesanal como actividad fundamental para el desarrollo económico de los municipios pesqueros y asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida de los pescadores artesanales, sus familias y comunidades.

CAPÍTULO II

Institucionalidad

Artículo 3°. *Objeto de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) en cuanto a pesca artesanal y acuicultura de recursos limitados.* La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) será la autoridad responsable de ejercer las competencias de fomento de la pesca artesanal y la acuicultura de recur-

sos limitados, así como de mejoramiento focalizado de las condiciones socioeconómicas de sus pescadores en todas las etapas de la cadena de valor, en el marco de la legislación vigente en materia de desarrollo rural.

Artículo 4°. *Funciones de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) en cuanto a pesca artesanal y acuicultura de recursos limitados.* Además de las funciones generales de la Aunap, descritas en el artículo 5° del Decreto-ley 4181 de 2011 se establecen las siguientes:

1. Planear y definir los programas para la implementación de la política de desarrollo rural para las comunidades de pescadores artesanales y acuicultores, con especial atención de la población vulnerable.
2. Coordinar con el Ministerio de Trabajo el diseño e implementación del seguro de desempleo estacional por veda para los pescadores artesanales debidamente registrados ante la Aunap para la obtención de dicho beneficio.
3. Establecer puertos pesqueros, mercados, plantas de hielo y almacenamiento con frío y otras facilidades de soporte necesarias para el manejo y la distribución de pescado y productos de pescado.
4. Proveer de servicios esenciales posextracción pesquera que mejore la calidad de los productos de pescado que pueda llegar al mercado externo.
5. Fomentar el desarrollo de nuevos productos y prever un ambiente que conlleve al crecimiento de negocios privados.
6. Abrir nuevas oportunidades para generar empleo adicional como nueva infraestructura pesquera e industrias relacionadas.
7. Promover actividades para la exportación de productos pesqueros tradicionales y no tradicionales y para la exportación.
8. Promover programas de financiamiento en coordinación con las entidades competentes que faciliten

la provisión de capital de trabajo y financiamiento de capital para la mejora de embarcaciones y la creación de pequeñas empresas de servicios (sobre la base de embarcaciones y activos ya formalizados).

Artículo 5°. *Consejo Técnico Asesor de la Aunap.* Con el fin de promover la participación activa y significativa de los pescadores artesanales en la definición de políticas públicas y del marco regulatorio para las actividades pesqueras y de acuicultura en Colombia, el Consejo Técnico Asesor, creado por el artículo 9° del Decreto-ley 4181 de 2011, estará conformado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su delegado, quien lo presidirá.

El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o su delegado.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado.

El Ministro de Trabajo, o su delegado.

El Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –o quien haga sus veces–, o su delegado.

El Director General de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap).

Tres representantes, escogidos de ternas enviadas a la Aunap por las organizaciones asociativas reconocidas de pescadores y acuicultores artesanales.

El Consejo Asesor podrá invitar a sus sesiones a representantes de entidades públicas o privadas, en atención a la temática a tratar y sesionará con la periodicidad que señale el reglamento interno.

Parágrafo. La Aunap definirá el reglamento de selección de los representantes de los pescadores y acuicultores artesanales.

Artículo 6°. *De los planes de ordenamiento pesquero.* La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) desplegará una estrategia para que todos los municipios pesqueros del país cuenten con su Plan de Ordenamiento Pesquero dentro de los dos años siguientes a la promulgación de la presente ley.

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

Artículo 7°. *Programa de pesca responsable.* La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) implementará los programas de pesca responsable en todos los nodos de pesca del país.

Parágrafo 1°. Dentro del programa de pesca responsable, la Aunap o quien haga sus veces, instruirá a los pescadores sobre los alcances de un período de veda, y las alternativas de producción durante ese período.

Parágrafo 2°. Se capacitará al pescador artesanal sobre las restricciones de pesca según las tallas mínimas establecidas de las especies pesqueras con el fin de salvaguardar la fauna marina y permitir el proceso completo de desarrollo y madurez de las especies.

Artículo 8°. *Censo Nacional de Pesca y Acuicultura.* La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, realizará un censo en el que se identifiquen los perfiles socioeconómicos de las personas y empresas que participan en todas las etapas de la cadena de valor de la pesca y la acuicultura, con énfasis en la pesca artesanal y la acuicultura de recursos limitados. Dentro de las variables a ser incorporadas en el censo se encuentran: i) la zona en que desarrolla su actividad; ii) los artes de pesca que utiliza; iii) las especies que captura; iv) el estado de riesgo de estas; v) características socioeconómicas del núcleo familiar y su composición; vi) participación en organizaciones asociativas; vii) condiciones de acceso al mercado y la comercialización de la pesca artesanal, entre otras.

CAPÍTULO II

Mecanismos de protección social a la pesca artesanal

Artículo 9°. *Priorización.* La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), identificará prioritariamente a los pescadores artesanales que desarrollen su actividad en espacios y sobre especies protegidas a través de los periodos de vedas, con el objeto de diseñar esquemas focalizados que mitiguen las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica durante los periodos reglamentarios de veda.

Parágrafo 1°. Para poder ser priorizado, la autoridad competente debe comprobar que el potencial beneficiario tiene a la pesca artesanal como fuente principal de ingreso para su subsistencia y la de su familia.

Artículo 10. *Régimen subsidiado de seguridad social para pescadores artesanales.* Dentro del régimen subsidiado de seguridad social creado por el Capítulo II de la Ley 100 de 1993, créase un régimen subsidiado de seguridad social especial para pescadores artesanales, debidamente registrados ante la Aunap, que tendrá como propósito financiar la atención en salud a los pescadores artesanales pobres y vulnerables y sus grupos familiares que no tienen capacidad de cotizar.

Este régimen especial de seguridad social para pescadores artesanales buscará el mejoramiento de las condiciones de acceso al servicio de salud en los municipios con presencia significativa de actividades económicas dentro de la cadena de valor de la pesca artesanal.

Artículo 11. *Seguro de Desempleo Estacional por Veda (Sedeveda) para los pescadores artesanales.* Dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Ministerio del Trabajo, con base en las recomendaciones técnicas de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) diseñará un mecanismo de protección al cesante especial, dirigido a los pescadores artesanales pobres y vulnerables durante los periodos reglamentarios de veda.

El valor cubierto por el Sedeveda será de hasta un salario mínimo legal mensual vigente en función de las actividades económicas complementarias que registre el pescador durante el período reglamentario de veda ante la Aunap.

Los recursos necesarios para financiar el Sedeveda provendrán de los fondos del proyecto de inversión Subsidios-620 del presupuesto de inversión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo. Para ser un potencial beneficiario del Sedeveda, los pescadores artesanales deben estar registrados e identificados ante la Aunap.

CAPÍTULO III

Mecanismos de promoción de la competitividad de la pesca artesanal

Artículo 12. *Centros de acopio, desembarques y distribución pesquera artesanal.* Como medida de aseguramiento de los estándares de calidad, se crearán centros de acopio, desembarques y distribución pesquera artesanal, como centros de articulación entre la actividad de extracción de los recursos hidrobiológicos y el mercado.

La Anup será la entidad encargada de implementar esta estrategia a través de la definición de los modelos de gestión administrativa, gestión productiva y de comercialización, a partir de las recomendaciones del Consejo Técnico Asesor.

Los recursos necesarios para la implementación de la presente estrategia provendrán del presupuesto de inversión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

CAPÍTULO IV

Sanciones

Artículo 13. *Control de vedas.* La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), coordinará en colaboración armónica con la DIMAR, la Armada Nacional, Policía Nacional, Asociaciones de Pescadores, Corporaciones Ambientales y demás autoridades competentes, el control y vigilancia sobre los espacios en que se desarrollan las vedas.

Artículo 14. *Sanción económica.* Cualquier pescador que sea sorprendido por alguna de las autoridades competentes, violando los espacios y tiempos de vedas y el tamaño de las especies, será multado con una sanción que determinará la autoridad competente.

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

Artículo 15. *Exclusión.* El pescador que sea sorprendido violando la veda, será excluido por un periodo de cinco (5) años de todo beneficio que brinde el Estado para ellos, ya sea económico, académico, proyectos para sectores especiales y demás programas y/o ayudas de origen Estatal.

Parágrafo. Al pescador que viole el periodo de veda se le suspenderá la licencia o carné para desarrollar actividades de pesca por el periodo siguiente a la veda.

Artículo 16. *Vigencia y derogatoria.* Este proyecto de ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular el parágrafo del artículo 3°, el numeral 14 del artículo 5°, el artículo 9° del Decreto-ley 4181 de 2011.



MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

Senadora

Partido Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene como finalidad proteger los derechos fundamentales del pescador artesanal, en especial el del mínimo vital y la vida digna.

De hecho, el Estado debe velar por salvaguardar los recursos pesqueros, como recursos comunes que son. Así, hay periodos en que se deben proteger los recursos pesqueros declarando vedas de algunas de las especies susceptibles de extracción. Durante esos tiempos se frena la actividad económica del pescador artesanal, quedando sin sustento las familias y frenando la economía de las comunidades, lo cual constituye una seria vulnerabilidad en el perfil socioeconómico de estos colombianos, la cual debe ser abordada por la legislación teniendo en cuenta importantes recomendaciones del contexto supranacional.

Este proyecto de ley está encaminado a mejorar la subsistencia del pescador artesanal durante los periodos que sean necesarios para asegurar la conservación y preservación de los recursos pesqueros, con el objeto de garantizar que el pescador, su familia y sus comunidades aseguren su mínimo vital y con ello la vida en condiciones dignas.

1. Introducción

En el contexto latinoamericano, Oldepesca (2010) reporta que la actividad de pesca artesanal o de pequeña escala en América Latina y el Caribe involucra a más de dos millones de pescadores con un nivel de producción mayor a 2.5 millones de toneladas métricas de recurso hidrobiológicos, y con valores de producción anuales de aproximadamente USD 3.000 millones¹. Complementariamente, un estudio de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO en adelante) señala que para 2007, el 15.7% del consumo de proteínas animales por parte de la población mundial provenía de recursos pesqueros y que para un total de 1.500 millones de personas, los recursos pesqueros representan el 20% de su ingesta de proteínas, lo cual destaca un perfil socioeconómico relevante de la actividad de pesca artesanal o de pequeña escala.

Por su parte, Colombia cuenta con un gran número de cuencas hidrográficas, por lo que se destaca internacionalmente en materia de disponibilidad de recursos hídricos, diversidad de peces, y en general, por sus altos índices de biodiversidad. El territorio colombiano cuenta con 928.660 km² de zona marítima. La superficie marítima sobre el mar Caribe tiene una longitud de 1.600 km y sobre el océano Pacífico, una extensión de 1.300 km. Además de las zonas marítimas para la pesca, también se desarrolla actividad pesquera en las cuencas de los ríos, en los arroyos y demás espejos de agua como ciénagas, represas y embalses².

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

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

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

además por su rol en la provisión de alimentación a los colombianos³.

Adicionalmente, desde la perspectiva departamental, se debe tener en cuenta que excepto para San Andrés y Providencia, Huila, Valle y Tolima, todos los departamentos cuyo PIB pesquero a precios corrientes presenta una participación superior a la del promedio nacional en 2014, están caracterizados por un índice rural de necesidades básicas insatisfechas por encima del promedio nacional. Ver Tabla 1-1.

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

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

Fuente: DANE (2016).

Así, de la Tabla 1-1 se infiere que en las zonas de mayor dependencia pesquera se identifican preliminarmente mayores niveles de vulnerabilidad que merecen atención del Estado colombiano. De hecho, la pesca artesanal o de pequeña escala es una alternativa económica para miles de pescadores marinos y ribereños continentales, puesto que con ella logran garantías para su seguridad alimentaria. Además, tal y como lo sostienen Galarza y Kamiche (2014), desde la óptima social, esta actividad artesanal comprende tanto la pesca de subsistencia como la pesca asociativa a través de comunidades organizadas; abasteciendo ambas una fracción del mercado de consumo directo a nivel nacional, particularmente en lo que hace referencia al pescado fresco⁴.

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

2. Contexto internacional

El 10 de junio de 2014, el Comité de Pesca de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO en adelante, por su denominación en inglés) aprobó las directrices voluntarias para garantizar la pesca sostenible en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza. Según declaraciones oficiales de la FAO,

se trata de un conjunto de directrices de amplio alcance que impulsará el papel ya vital de los pescadores artesanales en la contribución a la seguridad alimentaria mundial, la nutrición y la erradicación de la pobreza.

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

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

Sin embargo, a pesar de su relevancia económica y alimentaria, muchas comunidades de pescadores artesanales continúan siendo marginadas. A menudo se encuentra en zonas remotas con acceso limitado a los mercados y a los servicios sanitarios, de educación y otros servicios sociales.

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

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

2.1. Directivas voluntarias de la FAO (2014)

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

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

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

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

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

bienestar y que utilizan tradicionalmente para su subsistencia.

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

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

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

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

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

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

2.2. Experiencias internacionales en materia de pesca artesanal

Con base en información de la FAO y de otros entes multilaterales, se destacan i experiencia importante en pesca artesanal que son Perú, Ecuador y Chile.

2.2.1. PERÚ

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

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

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

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

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

2.2.2. ECUADOR

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

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

- **Pesca artesanal costera** emplea embarcaciones y artes que permite la pesca en mar afuera capturando peces damersales y pelágicos.

- **Pesca artesanal oceánica** opera en mar abierto con el apoyo de buques nodriza capturando peces damersales y pelágicos.

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

- **Pesca Blanca**

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

- **Pepino de mar:** La cuota para la pesca de este equinodermo en la reserva marina se fijó en 4.5 millones de unidades en el año 2000 y la recolección se

la hace entre el 22 de mayo y 22 de junio, lo demás es tiempo de veda.

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

2.2.3. CHILE

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

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

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

Las dimensiones de la intervención son:

1. *La Demanda-Mercado*: asociada con las percepciones y satisfacción de los consumidores y el desempeño de la cadena de comercialización.
2. *La Oferta-Producción*: asociada con la gestión de los pescadores para la producción y comercialización de sus productos.
3. *La Base de Recursos Naturales*: asociada con el manejo y uso sustentable de los recursos hidrobiológicos.
4. *El Entorno Institucional y la Red de Fomento*: asociada, por una parte, al entorno institucional y regulatorio que facilita y establece las condiciones para la implementación- ejecución de la actividad económica y, por la otra, a la institucionalidad y recursos financieros para el fomento y desarrollo de la actividad económica y productiva.

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

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

con el fin de sincronizar la dinámica del recurso con la del mercado.

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

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

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

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

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

3. Contexto legal y normativo

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

y no solo tener en cuenta consideraciones de interés patrimonial.

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

Asimismo el artículo 62 del Decreto número 2256 de 1991 establece que el permiso de pesca comercial artesanal se otorga a las personas naturales, las empresas pesqueras artesanales y las asociaciones de pescadores artesanales, para lo cual deberán presentar solicitud con los requisitos que establezca la autoridad pesquera nacional (hoy la Aunap, antes el INPA). Complementariamente, el decreto de la referencia establece que el permiso de pesca comercial artesanal para personas naturales se otorgará mediante la expedición de un carné (válido hasta cinco años) que identifique al pescador y que deberá contener la información que el INPA considere necesaria.

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

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

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

Desde 2011, la Aunap actúa como ente ejecutor de la política nacional de pesca y acuicultura y adelanta procesos de planificación, investigación, ordenamiento, fomento, regulación, registro, información, inspec-

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

ción, vigilancia y control de las actividades de pesca y acuicultura, aplicando sanciones dentro de una política de fomento y desarrollo sostenible de los recursos pesqueros.

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

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

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

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

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

1. Dado el estado de deterioro de los recursos pesqueros y de la actividad de pesca artesanal continental y marina, es necesario implementar áreas de cría y reproducción de especies nativas de importancia económica que contribuyan a mejorar las condiciones de los pescadores artesanales y ordenar la actividad...

2. Se debe implementar el Plan Nacional de Desarrollo de la Acuicultura Sostenible en Colombia, el cual establece las estrategias para mejorar los niveles de productividad y competitividad de la acuicultura nacional de forma que se convierta en un reglón productivo de importancia en el sector agropecuario.

3. En el ámbito regional se establece la promoción de iniciativas en materia de maricultura y acuaponía⁶

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

en San Andrés y Providencia, como una alternativa a la actividad extractiva pesquera que mejore o, en su defecto, sostenga los ingresos de los pescadores de las islas en épocas de veda o escasez del recurso. Se propone también el desarrollo de una granja experimental para acuaponía y maricultura.

4. Al mismo tiempo, se plantea construir y acondicionar el Terminal Pesquero Artesanal de San Andrés, con el propósito de mejorar las condiciones para el desembarco, alistamiento y transformación de los productos pesqueros de la isla. Igualmente, se construirá la sede para la cooperativa de pescadores de El Cove.

5. En la región Pacífico, se propone la implementación de un centro regional que permita tecnificar la pesca artesanal de manera que mejore los métodos, herramientas, equipos y embarcaciones de pesca, así como los procesos de agregación de valor a productos por medio del acondicionamiento de centros de acopio y centros de aprovechamiento para los cuatro departamentos de la región.

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

4. Contexto socioeconómico colombiano

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

El marco regulatorio colombiano define la pesca artesanal como *“la que realizan pescadores en forma individual u organizados en empresas, cooperativas u otras asociaciones, con su trabajo personal independiente, con aparejos propios de una actividad productiva de pequeña escala y mediante sistemas, artes y métodos menores de pesca”*. Sin embargo, es importante señalar que la legislación en la materia es precaria, y no existen datos exactos y confiables sobre el número de personas que se dedican a la pesca artesanal en el país. Según cifras de la Aunap, 46 son las asociaciones de pesca artesanal, y 133 asociaciones de cultivadores del recurso pesquero⁷.

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

*cuenca Atrato, Catatumbo, Ranchería y demás cuencas del país”*⁸.

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

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

Sin embargo, la gran mayoría de los instrumentos que se aplican como soporte para el desarrollo de la pesca en Colombia tienen una visión de corto plazo. Uno de dichos instrumentos son las convocatorias de fomento, las cuales buscan promover la acuicultura de pequeña escala. Mediante estas convocatorias el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural busca cofinanciar proyectos de acuicultura marina y continental, donde el producto final sea destinado para el consumo familiar⁹.

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

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

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

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

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

⁷ Información reciente del I Censo Nacional de la Pesca Artesanal de Perú estimó en 44.000 el número de pescadores artesanales y en 12.400 el número de armadores artesanales a 2012.

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

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

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

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

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

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

Tabla 4-1 Indicadores socioeconómicos de municipios con pesca artesanal

Fuente: DANE y DNP, información consultada en 2015.

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

5. Sistemas de información

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

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

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

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


MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
 Senadora
 Partido Centro Democrático

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 9 del mes de marzo del año 2016 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 147, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *María del Rosario Guerra*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 9 de marzo de 2016.

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 147 de 2016 Senado, *por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados al pescador artesanal*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *María del Rosario Guerra de la Espriella*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 9 de marzo de 2016

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Fernando Velasco Chaves.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2016
SENADO

por medio de la cual se modifican los artículos 78, 88, 89 y se adiciona un párrafo al artículo 91 de la Ley 1448 de 2011.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 78 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará de la siguiente forma:

Artículo 78. *Inversión de la carga de la prueba.* Bastará con la prueba sumaria de la propiedad, posesión u ocupación y el reconocimiento como desplazado

en el proceso judicial, o en su defecto, la prueba sumaria del despojo, para trasladar la carga de la prueba al demandado o a quienes se opongan a la pretensión de la víctima en el curso del proceso de restitución, salvo que estos también hayan sido reconocidos como desplazados o despojados del mismo predio **o si la conducta del demandado u opositor no puede relacionarse de manera directa con los hechos que generaron el despojo.**

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 88 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará de la siguiente forma:

Artículo 88. *Oposiciones.* Las oposiciones se deberán presentar ante el juez dentro de los **treinta (30) días siguientes a la solicitud.** Las oposiciones a la solicitud efectuadas por particulares se presentarán bajo la gravedad del juramento y se admitirán, si son pertinentes. Las oposiciones que presente la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuando la solicitud no haya sido tramitada con su intervención, deberán ser valoradas y tenidas en cuenta por el Juez o Magistrado.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuando no haya actuado como solicitante, podrá presentar oposición a la solicitud de restitución.

Al escrito de oposición se acompañarán los documentos que se quieran hacer valer como prueba de la calidad de despojado del respectivo predio, de la buena fe exenta de culpa, del justo título del derecho y las demás pruebas que pretenda hacer valer el opositor en el proceso, referentes al valor del derecho, o la tacha de la calidad de despojado de la persona o grupo en cuyo favor se presentó la solicitud de restitución o formalización.

Cuando la solicitud haya sido presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de conformidad con lo previsto en este capítulo y no se presenten opositores, el Juez o Magistrado procederá a dictar sentencia con base en el acervo probatorio presentado con la solicitud.

Parágrafo 1º. Para todos los efectos de la presente ley entiéndase que el demandado u opositor obró con “Buena Fe Exenta de Culpa” si acredita no solo la conciencia de haber actuado correctamente, sino también la presencia de un comportamiento encaminado a verificar la regularidad de la situación.

Parágrafo 2º. En los casos en los cuales el opositor acredite que sus actos se desarrollaron bajo el principio de “Buena Fe Exenta de Culpa” el juez tendrá que reconocer las respectivas compensaciones a que haya lugar.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 89 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará de la siguiente forma:

Artículo 89. *Pruebas.* Son pruebas admisibles todas las reconocidas por la ley. En particular el Juez o Magistrado tendrá en cuenta los documentos y pruebas aportadas con la solicitud, evitará la duplicidad de pruebas y la dilación del proceso con la práctica de pruebas que no considere pertinentes y conducentes. Tan pronto el Juez o Magistrado llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo sin necesidad de decretar o practicar las pruebas solicitadas por el demandante o reclamante, **en todo caso y con el**

fin de garantizar el Derecho a la Defensa, se practicarán todas las pruebas solicitadas oportunamente por el opositor o demandado.

El valor del predio lo podrá acreditar el opositor mediante el avalúo comercial del predio elaborado por una Lonja de Propiedad Raíz de las calidades que determine el Gobierno nacional. Si no se presenta controversia sobre el precio, se tendrá como valor total del predio el avalúo presentado por la autoridad catastral competente.

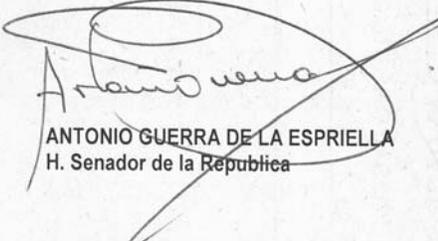
Se presumen fidedignas las pruebas provenientes de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras despojadas en el Registro de Tierras Despojadas y abandonadas forzosamente a que se refiera esta ley.

La presunción anterior no se aplicará en los casos en los cuales la conducta del demandado u opositor no pueda relacionarse de manera directa con los hechos que generaron el despojo.

Artículo 4°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 91 de la Ley 1448 de 2011:

Parágrafo 5°. El Juez o Magistrado que dictare fallo en aplicación de la presente ley y omita referirse a los numerales a), j), k) y r) del artículo 91, incurrirá en falta gravísima.

Artículo 5°. La presente ley deroga las normas que le sean contrarias y rige a partir de su promulgación.



ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
H. Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En atención al articulado puesto a consideración de los honorables Senadores me permito a continuación exponer los siguientes argumentos que lo sustentan:

Objeto del proyecto de ley

El objeto principal de la presente iniciativa es modificar la Ley 1448 de 2011, con el fin de introducir algunas garantías procesales para las personas que en medio del conflicto y obrando de buena fe adquirieron predios que hoy día son reclamados al interior de un proceso de restitución de tierras.

El espíritu de esta norma se orientó a otorgarle un conjunto de herramientas a las autoridades y a los ciudadanos que, con ocasión del conflicto armado y la violencia padecida en nuestro territorio durante los últimos 25 años, fueron despojados de sus tierras de manera indebida e injusta.

Dentro de este grupo de herramientas podemos citar la creación de una jurisdicción especial, la creación de un proceso judicial también especial, el cual se rige por unos términos particulares más cortos, de los que existen en los demás procesos judiciales, y el otorgamiento de una serie de garantías particulares a las víctimas, las cuales van desde la inversión de la carga de la prueba a su favor, hasta el establecimiento

de un conjunto de presunciones tendientes a despejar las circunstancias propias del proceso a favor de la víctima del despojo.

A manera de ejemplo, podemos observar que al interior del proceso de restitución de tierras vigente en la actualidad se creó un mecanismo de protección a las víctimas del conflicto, el cual consiste en invertir la carga de la prueba y trasladarla al opositor o comprador de buena fe; lo anterior significa que será el demandado u opositor quien tendrá que demostrar que sus actuaciones durante la negociación fueron llevadas a cabo bajo el concepto de “buena fe exenta de culpa”, so pena de que sea declarada la nulidad de los actos llevados a cabo en la negociación y se proceda a ordenar la correspondiente restitución del bien, sin que existan a su favor derecho a compensación alguna.

Esta fue una medida de protección establecida para las víctimas frente al actuar violento de los grupos armados al margen de ley, quienes sistemáticamente en gran parte del territorio nacional, mediante el uso de la violencia e intimidación a los propietarios, los coaccionaron para ejecutar actos de venta y/o disposición de los derechos sobre sus bienes; la mayoría de estos actos hoy día tienen una apariencia de legalidad, la cual debe combatirse con una herramienta de esta naturaleza, que se encuentra contenida en el artículo 78 de la Ley 1448 de 2011.

Sin embargo, en desarrollo del proceso de aplicación de la ley de restitución de tierras, han ido apareciendo un número importante de casos en los cuales los jueces tienen que decidir, en un proceso en el cual participan dos personas que en igualdad de condiciones y sin violencia llevaron a cabo una negociación, dentro de las circunstancias normales, aún en algunos casos en medio del conflicto. Por ejemplo, en el caso citado anteriormente, el comprador no tiene vínculos con los hechos violentos propios del conflicto, ni con los hechos que generaron el despojo o desplazamiento.

En estos casos en los cuales hay igualdad de las partes que participan en la negociación, y quien compra obra de “buena fe”, es decir, no ejerció actos de violencia para afectar el consentimiento del propietario, invertir la carga de la prueba pone en desventaja injustificada a una de las partes, sin que exista en nuestro criterio, una razón suficiente que lo amerite.

Así las cosas mantener alterada la carga probatoria en favor del vendedor de manera generalizada al interior del proceso de restitución de tierras, no encuentra justificación en nuestro criterio, por tratarse de dos partes que ostentan igualdad de calidades y circunstancias para expresar el consentimiento en el acto o negocio, por lo tanto merecen ser tratados de manera igual, al momento en que alguna de ellas ejerza su Derecho a la defensa en un proceso judicial. Introducir desequilibrios procesales de tal naturaleza, sin que medie justificación especial, es a nuestro juicio violatorio del derecho a la igualdad ante la ley, consagrado en nuestra Constitución.

La aplicación de la Ley 1448 de 2011 nos ha mostrado en la práctica la dificultad que enfrenta el opositor o demandado en el proceso de restitución de tierras. Si de manera indiscriminada se invierte la carga de la prueba tal y como sucede hoy día, el resultado de su aplicación, pone en evidencia un número muy importante de procesos que terminan con sentencia de resti-

tución. No debido a que se hubiese acreditado plenamente los hechos que generaron el despojo de la tierra y su correspondiente negociación, en condiciones de desventaja para el vendedor, sino que la decisión que se genera es adversa al demandado u opositor debido a la imposibilidad real de este, de superar la excesiva carga probatoria establecida al interior del proceso por la legislación vigente.

Las crecientes quejas y voces de inconformidad de la ciudadanía, especialmente campesinos, basan su fundamento en el hecho de que el demandado u opositor, al tener que soportar la inversión de la carga probatoria, no logra acreditar ante el juez que obró de conformidad con la denominada por la jurisprudencia de restitución de tierras “Buena Fe exenta de culpa” durante el proceso de adquisición del inmueble.

Sin duda, la comentada inversión de la carga de la prueba hace sentido cuando nos encontramos frente a un campesino que mediante actos violentos e intimidatorios fue obligado a abandonar y/o a negociar su predio por un precio irrisorio, presionado por organizaciones al margen de la ley, quienes a su vez eran parte integrante del conflicto. Pero no hace sentido establecer de manera generalizada esta carga procesal.

El efecto práctico de esta situación se ve reflejado en las decisiones de los jueces de restitución de tierras, de las cuales se calcula que de las aproximadas 1.300 sentencias proferidas, el 96% de estas han terminado ordenando la restitución de los bienes.

La anterior situación está generando una **Inseguridad Jurídica** en el campo colombiano; tal y como es de público conocimiento, personas inescrupulosas están abusando de las cargas procesales incluidas en la ley de restitución de tierras, para sacar provecho en contra de los actuales propietarios; solo basta haber sido reconocido como desplazado y presentar una prueba sumaria del despojo (una declaración extrajuicio) para solicitar la restitución de un predio, poniendo en cabeza del opositor o segundo ocupante toda la carga probatoria sobre los actos de la negociación.

En la práctica los jueces de restitución de tierras se encuentran obligados a cumplir el texto de la norma, es decir, deben tomar decisiones que si bien son ajustadas al tenor de la norma, pueden estar siendo injustas, por lo menos, por las quejas de los ciudadanos, son distantes de la realidad o de la verdad de cómo sucedieron los hechos que se discuten en torno a estos negocios revisados por la jurisdicción de restitución de tierras.

Todo lo anterior puede atribuirse con certeza a la presencia de un desequilibrio procesal generalizado e indiscriminado que dificulta el ejercicio del derecho a la defensa de una de las partes, en beneficio de otra; con lo anterior reiteramos su inconveniencia para los casos en los cuales no ha existido violencia.

De otra parte, a la aplicación de la ley de restitución de tierras también se le atribuye ser un factor de violencia entre los campesinos, debido a que entre vecinos, entre las familias o entre antiguos amigos se llevaron a cabo negociaciones de predios, las cuales hoy en día son sometidas a revisión dentro de un proceso de restitución de tierras, el cual, como hemos visto, tiene implícito serios desequilibrios procesales a favor del reclamante y en contra del opositor.

En la ejecución y cumplimiento de las decisiones de los jueces al interior de esta jurisdicción se han encontrado casos de ciudadanos que se reúsan a ser desalojados de sus parcelas, y han manifestado que de allí los sacarán muertos, debido a que no tienen a dónde ir, y adicionalmente expresan que ellos compraron y pagaron las tierras que hoy en día un juez de la república les ordena desalojar, sin ninguna compensación o reconocimiento económico a su favor.

A la situación anterior se le pueden sumar otras circunstancias, que complican el ejercicio del derecho a la defensa en el interior del proceso de restitución de tierras, las cuales se constituyen en punto de partida de las propuestas que a continuación se describen de manera detallada en el siguiente título.

Propuestas de modificación

La primera propuesta de modificación ya fue expuesta en la introducción de este documento; consiste en modificar el artículo 78 de la Ley 1448 de 2011, relativo a la inversión de la carga de la prueba, con el fin de permitir que esta carga se invierta **de manera exclusiva en los casos en los que la conducta del demandado u opositor tenga relación directa con los hechos que dieron origen al despojo o desplazamiento.**

El artículo 78, tal y como se está aplicando en la actualidad, en nuestro criterio es violatorio del principio de igualdad, consideramos que en los casos en los que la parte adquirente de los derechos no participó de los hechos de violencia que generaron el despojo, lo justo es que tenga por lo menos las mismas garantías procesales para demostrarle al juez cómo y en qué condiciones desarrolló su conducta.

La segunda propuesta de modificación pretende dar un plazo más equitativo al opositor para ejercer su derecho a la defensa; se propone ampliar al doble, pasar de quince a treinta días el término para que el opositor presente al juez su defensa y demás pruebas que la sustenten. Artículo 88.

Al mismo artículo 88 se propone incluir dos párrafos. En el primero se plantea incluir la definición de un elemento de vital importancia para la aplicación de la presente ley; se trata de la definición del Concepto de “Buena fe exenta de culpa” para efectos de la aplicación de la misma ley.

Lo que se busca al incluir en el texto de la norma esta definición es brindarle al aplicador de la norma un marco de valoración de la conducta del demandado u opositor acorde con las circunstancias particulares de aplicación de la propia ley de restitución de tierras. Para este fin se propone incluir la Definición dada por la Corte Constitucional en Sentencia C-820 de 2012, cuando estudió la constitucionalidad del artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, en la cual definió:

*“Desde la perspectiva de los opositores, la aplicación del inciso segundo se encuentra condicionada a que se trate de un tercero que no haya conseguido probar la buena fe exenta de culpa. De esta manera, la disposición se aplica en aquellos casos en los cuales se evidencia la mala fe o, en todo caso, solo ha sido posible probar la buena fe simple. **La buena fe exenta de culpa se acredita demostrando no solo la conciencia de haber actuado correctamente, sino también la presencia de un comportamiento encaminado a verificar la regularidad de la situación.**”*

Así las cosas, al opositor les corresponderá probar dentro del proceso de restitución de tierras que sus actos respecto a la negociación del bien por restituir estuvieron acordes con la presunción de la buena fe simple y adicionalmente que también sus actos se vieron orientados a verificar la regularidad de la negociación.

El segundo párrafo propuesto establece que, en todos los casos en los que el demandado u opositor logre probar que obró con “Buen fe exenta de culpa”, el juez le tendrá que reconocer de manera obligatoria las respectivas compensaciones en todos los casos que ordene la restitución del bien.

Hemos encontrado que el artículo 89 establece la facultad en cabeza del juez de terminar el proceso y dictar sentencia, sin haber llevado a cabo la totalidad de las pruebas solicitadas por las partes.

Consideramos que tal facultad de decidir anticipadamente y sin agotar la totalidad de las pruebas solicitadas por lo menos por el opositor es violatoria del principio de valoración conjunta de las pruebas y deja en una posición de desequilibrio al opositor o demandado. Por lo tanto, se propone la necesidad de establecer claramente que el juez deba practicar, por lo menos, todas las pruebas solicitadas por el opositor o demandado, esto para que no le sea violentado su derecho a la defensa, entre otras garantías procesales, sobre las cuales no existe justificación para suspender.

El mismo artículo 89 establece que las pruebas aportadas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras se presumen fidedignas. Se propone aceptar que opere esta presunción de manera exclusiva en los casos en los cuales la conducta del demandado u opositor pueda relacionarse de manera directa con los hechos violentos que generaron el despojo.

Atendiendo al elevado número de casos en los cuales los jueces de restitución de tierras han proferido sentencias en las cuales no hacen referencia alguna a la situación de los segundos ocupantes o demás personas que de buena fe tengan relación con el predio restituido, se propone incluir la obligación expresa para el juez de referirse en los efectos de sus sentencias los efectos de estas en relación con los segundos ocupantes, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

La propuesta anterior es una garantía para que no se sigan presentando casos como los que la opinión pública ya conoce, en los cuales los segundos ocupantes reciben órdenes de restitución sin que los jueces se refieran a los efectos prácticos de las decisiones que han adoptado, especialmente en los casos en los que ordenan la restitución de bienes, dejando en el limbo a personas que pretenden tener también algún derecho sobre el bien objeto del litigio.

Contenido del proyecto

La iniciativa que se somete a consideración del Congreso de la República se integra en cuatro artículos. Su contenido particular me permito describir de manera sintética a continuación.

El artículo **1º modifica el artículo 78**, establece el criterio de violencia para que pueda operar la inversión de la carga de prueba, es decir, solo se invertirá la carga de la prueba a favor del solicitante **si la conducta del demandado u opositor puede relacionarse de manera directa con los hechos que generaron el despojo.**

El artículo **2º modifica el artículo 88**, amplía de **quince a treinta** días el término para presentar el escrito de oposición en el interior del proceso de restitución de tierras, adicionando el párrafo, el cual incluye en la Ley de Restitución de Tierras **la definición del criterio de “Buen fe exenta de culpa”** como una garantía tanto para reclamantes como para opositores.

Se adiciona un segundo párrafo, el cual establece como obligatorio para el Juez de Restitución de Tierras **ordenar las compensaciones a que haya lugar en los casos en los cuales el opositor acredite que sus actos se llevaron a cabo bajo el concepto de “Buena fe exenta de culpa”.**

El artículo **3º modifica el artículo 89**, con el fin de garantizar el Derecho a la defensa de las dos partes, se establece la obligación para el Juez de Restitución de Tierras de **practicar por lo menos la totalidad de las pruebas solicitadas por el opositor antes de proceder a proferir sentencia.**

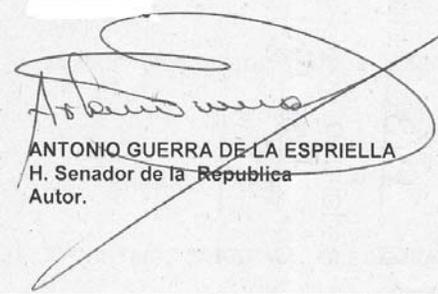
Se **limita** la aplicación de la presunción que la ley otorga a las pruebas aportadas dentro del proceso por la Unidad Administrativa Especial de restitución de Tierras. **Esta presunción solo operará si la conducta del opositor puede relacionarse de manera directa con los hechos que generaron el despojo.**

El artículo **4º modifica el artículo 91**. Adiciona un párrafo que incluye la **obligación expresa para el juez, de referirse en sus sentencias a los efectos de las mismas, en relación con los segundos ocupantes, so pena de incurrir en causal de mala conducta.**

El artículo **8º**, se ocupa de las vigencias y derogatorias.

Esperamos que los argumentos aquí planteados sean de buen recibo para los Honorables Parlamentarios y logren motivar su apoyo, para que esta iniciativa de modificación de una ley de la República en aplicación, logre ser mejorada bajo el principio de defensa de los derechos los fundamentales **a la igualdad de las partes ante la ley y al debido proceso.**

Atentamente,



ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
H. Senador de la República
Autor.

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 9 del mes de marzo del año 2016, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 148, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Antonio Guerra de la Espriella*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 9 de marzo de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 148 de 2016 Senado, *por medio de la cual se modifican los artículos 78, 88, 89 y se adiciona un párrafo al artículo 91 de la Ley 1448 de 2011*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Antonio Guerra de la Espriella*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 9 de marzo de 2016

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Fernando Velasco Chaves.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

TEXTOS DEFINITIVOS APROBADOS EN PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA, EL DÍA 9 DE MARZO DE 2016, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 146 DE 2016 SENADO, 198 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 8° de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 3° de la Ley 1421 de 2010, a su vez prorrogado por el artículo 1° de la Ley 1738 de 2014, quedará así:

Artículo 8°. Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:

– Realizar todos los actos tendientes a entablar conversaciones y diálogos con grupos armados organizados al margen de la ley.

– Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto de los Derechos Humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.

Estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que lo suscribe.

Cuando así lo disponga el Gobierno nacional, según lo acordado por las partes, en el marco de un proceso de desarme, una instancia internacional podrá estar encargada de funciones tales como la administración, registro, control, destrucción o disposición final del armamento del grupo armado organizado al margen de la ley y las demás actividades necesarias para llevar a cabo el proceso.

A la respectiva instancia internacional que acuerden las partes se les otorgarán todas las facilidades, privilegios, de carácter tributario y aduanero, y protección necesarios para su establecimiento y funcionamiento en el territorio nacional.

Parágrafo 1°. De conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, y para los efectos de la presente ley, se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

Se entiende por miembro-representante, la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno nacional o sus delegados.

Se entiende por vocero la persona de la sociedad civil que sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. No será admitida como vocero, la persona contra quien obre, previo al inicio de estos, resolución o escrito de acusación.

Parágrafo 2°. Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz.

Para tal efecto, el Gobierno nacional comunicará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos

y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichos grupos armados organizados al margen de la ley. Las partes acordarán mecanismos de verificación conjunta de los acuerdos, diálogos o acercamientos y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación.

Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos.

Se garantizará la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos de que trata esta ley.

Parágrafo 3º. El Gobierno nacional o los representantes autorizados expresamente por el mismo, podrán acordar con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional, de considerarse conveniente. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra estos y los demás miembros del grupo organizado al margen de la ley, al igual que durante el transcurso del desplazamiento hacia las mismas, hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso. Adicionalmente, si así lo acordaran las partes, a solicitud del Gobierno nacional y de manera temporal, se podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, por fuera de las zonas, para adelantar actividades propias del proceso de paz.

En esas zonas, que no podrán ubicarse en áreas urbanas, se deberá garantizar el normal y pleno ejercicio del Estado de Derecho. El Gobierno definirá la manera como funcionarán las instituciones públicas para garantizar los derechos de la población. De conformidad con lo que acuerden las partes en el marco del proceso de paz, el Gobierno al establecer las zonas deberá:

1. Precisar la delimitación geográfica de las zonas.
2. Establecer el rol de las instancias nacionales e internacionales que participen en el proceso de dejación

de armas y tránsito a la legalidad de las organizaciones armadas al margen de la ley.

3. Establecer las condiciones y compromisos de las partes para definir la temporalidad y funcionamiento de las zonas mencionadas.

Parágrafo 4º. El Presidente de la República, mediante orden expresa y en la forma que estime pertinente, determinará la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública, siendo fundamental para ello que no se conculquen los derechos y libertades de la comunidad, ni generen inconvenientes o conflictos sociales.

Parágrafo 5º. Cuando se trate de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos con el Gobierno nacional, la calidad de miembro del grupo armado organizado al margen de la ley de que se trate, se acreditará mediante una lista suscrita por los voceros o miembros representantes designados por dicho grupo, en la que se reconozca expresamente tal calidad.

Esta lista será recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, base de cualquier acuerdo de paz, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes.

Artículo 2º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República, el día 9 de marzo de 2016, al Proyecto de ley número 146 de 2016 Senado, 198 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 8º de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014.*

ROOSEVELT RODRIGUEZ RENGIFO
Ponente

El presente texto definitivo, fue aprobado con modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República, el día 9 de marzo de 2016, de conformidad con el articulado para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 53 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se adiciona un artículo a la Ley 1251 de 2008 y se regula la cuota provisional de alimentos a las personas adultas mayores.

Bogotá, D. C., 15 de diciembre de 2015

Honorable Senador

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

E. S. D.

Asunto: Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 53 de 2015 Senado,

por medio de la cual se adiciona un artículo a la Ley 1251 de 2008 y se regula la cuota provisional de alimentos a las personas adultas mayores.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir **Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 53 de 2015 Senado, por medio de la cual se adiciona un artículo a la Ley 1251 de 2008 y se regula la cuota provisional de alimentos a las personas adultas mayores**, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes de la iniciativa.
2. Justificación y consideraciones del proyecto.
 - 2.1. Los Derechos de las Personas Adultas Mayores.
 - 2.2. Atribuciones de los comisarios de familia en materia de alimentos provisionales.
 - 2.3. Cuota alimentaria para las personas adultas mayores.
 - 2.4. Los tiempos ante los Jueces y comisarios de familia en materia de alimentos para las personas adultas mayores.
 - 2.5 Situación de fragilidad y vulnerabilidad social de las personas adultas mayores.
3. Impacto fiscal.
4. Conclusiones.
5. Proposición.

1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley es de iniciativa de la honorable Senadora Viviane Morales Hoyos, el cual fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República, el 18 de agosto de 2015, con el número 53 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 603 de la misma anualidad.

Posteriormente el proyecto fue enviado a la Comisión Séptima de Senado y fueron designados ponentes para primer debate, los honorables Senadores Édinson Delgado Ruiz (Coordinador), Antonio José Correa Jiménez, Luis Évelis Andrade Casamá, Eduardo Enrique Pulgar Daza y Nadia Georgette Blel Scaff.

El informe de ponencia para primer debate fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 785 de 2015.

El día 9 de diciembre de 2015, en sesión de la Comisión Séptima del Senado, se discutió y aprobó el proyecto de ley en mención y se designaron como ponentes para segundo debate las mismas personas que rindieron el informe en el primer debate en la Comisión Séptima.

2. JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

2.1. Los Derechos de las Personas Adultas Mayores

En el plano internacional, los derechos de las personas mayores se encuentran consignados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, suscrita por el Estado colombiano, la cual en el numeral 1 del artículo 25 preceptúa que: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”*.

De igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobada mediante la Ley 74 de 1968, estatuye la especial protección a la familia en el artículo 23 de la Parte II que: *“1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”*.

Descendiendo al ámbito del sistema interamericano de Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos aprobada mediante la Ley 16 de 1972 establece en el artículo 17 que: *“Artículo 17. Protección a la Familia. 1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado”*. El Protocolo Adicional de la Convención Interamericana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” (1988), aprobado mediante la Ley 319 de 1996, establece en el artículo 17 “Protección de los ancianos” que: *“Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias, a fin de llevar este derecho a la práctica y, en particular, a:*

a) Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas.

b) Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos.

c) Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos”.

En el plano constitucional el artículo 46 de la Constitución Política preceptúa que: *“El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”*, en este sentido, surge un deber constitucional en cabeza de la familia de asistir a sus integrantes adultos mayores con la asistencia alimentaria necesaria para asegurar su protección.

En el orden legal existe un conjunto normativo que tiene por objeto consagrar normas que garantizan las medidas de protección y asistencia necesarias para las personas adultas mayores, en ese acumulado se deben considerar, entre otras, las siguientes: la Ley 1171 de 2007, *“por medio de la cual se establecen unos beneficios para las personas mayores”*, mediante esta norma se otorga a las personas mayores de 62 años *“beneficios para garantizar sus derechos a la educación, a la recreación, a la salud y propiciar un mejoramiento en sus condiciones generales de vida”*.

En esta línea, la Ley 1251 de 2008, *“por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores”*, indica en el numeral 3 del artículo 6°, los debe-

res de la familia, entre otros, en los siguientes términos: “c) *Propiciar al adulto mayor de un ambiente de amor, respeto, reconocimiento y ayuda; d) Brindar un entorno que satisfaga las necesidades básicas para mantener una adecuada nutrición, salud, desarrollo físico, psíquico, psicomotor, emocional y afectivo; f) Proteger al adulto mayor de todo acto o hecho que atente o vulnere los derechos, vida, integridad, honra y bienes; g) Vincular al adulto mayor en los servicios de seguridad social y sistema de salud”.*

Posteriormente, la Ley 1306 de 2009, “*por la cual se dictan normas para la Protección de Personas con Discapacidad Mental y se establece el Régimen de la Representación Legal de Incapaces Emancipados*”, preceptúa en su artículo 8° los “*Derechos Fundamentales. Los individuos con discapacidad mental tendrán los derechos que, en relación con los niños, niñas y adolescentes, consagra el Título I del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), o las normas que lo sustituyan, modifiquen o adicionen y, de igual manera, los que se consagren para personas con discapacidad física, de la tercera edad, desplazada o amenazada y demás población vulnerable, en cuanto la situación de quien sufre discapacidad mental sea asimilable*”.

De igual forma, en el marco de Política Pública existe un conjunto de documentos de política que si bien no podrían considerarse normas jurídicas en sentido estricto, fundamentan el curso de acción del Gobierno nacional en materia de envejecimiento y vejez. En efecto, la Política Colombiana de envejecimiento humano y vejez (segunda versión, 2014), establece en su eje estratégico: 1. Promoción y garantía de los Derechos Humanos de las personas mayores una línea de acción en protección legal, Gestión Normativa y Fomento del Acceso Ciudadano a la Justicia, en los siguientes términos “*a pesar del acervo normativo existente en Colombia, se identifican vacíos reglamentarios sobre protección de las personas adultas mayores, por lo cual se requiere revisar, promover y gestionar nuevas aproximaciones normativas que apoyen la gestión de la política pública de envejecimiento humano y vejez y que garanticen una protección integral de las personas adultas mayores.*” (Resaltado fuera de texto).

Adicionalmente, se evidencia el desconocimiento de las responsabilidades que las normas existentes han definido para los diferentes niveles del Estado y de la Sociedad¹. Y además señala que “*Hacer realidad el ejercicio efectivo de los derechos y la garantía de los mismos por parte del Estado, obliga a movilizar acciones a nivel institucional e intersectorial que haga coherente la planificación, organización y ejecución de las acciones, orientadas a cumplir con las obligaciones del derecho para este grupo de ciudadanos y ciudadanas, sujetos de especial protección en materia de Derechos Humanos*”².

Del mismo modo, establece como competencia de las familias en el marco de política como “(...) corres-

*ponsables del cuidado integral de las personas adultas mayores, de ofrecer soporte emocional, solidaridad y apoyo social, de suministrar vivienda y alimentos, generar condiciones de seguridad y exigir el cumplimiento de los derechos fundamentales. Además, tienen el deber de respetar la dignidad humana, brindar amor, cuidado y protección a las personas adultas mayores, independientemente de las condiciones de dependencia funcional a que puedan llegar*³.

2.2. Atribuciones de los comisarios de familia en materia de alimentos provisionales

La figura del comisario de familia se encuentra regulada en el artículo 83 del Código de Infancia y Adolescencia, en los siguientes términos:

Artículo 83. Comisarias de familia. Son entidades distritales o municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar; cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Bienestar Familiar será el encargado de dictar la línea técnica a las comisarias de familia en todo el país.

En el ámbito de las funciones de los comisarios de familia destaca aquella relativa a los alimentos consignada en el artículo 86 numeral 5, según la cual corresponde al comisario:

Artículo 86. Funciones del comisario de familia

5. Definir provisionalmente sobre la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes y fijar las cauciones de comportamiento conyugal, en las situaciones de violencia intrafamiliar.

Frente a este particular, es claro que la competencia en el área de alimentos para el comisario tiene que ver con la fijación de manera provisional de los alimentos para los niños, niñas y adolescentes.

En este punto de la exposición es indispensable señalar que las competencias y atribuciones de los comisarios de familia estarían incompletas si no se indicara que el artículo 32 de la Ley 640 de 2001, “*por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones*”, establece que:

Artículo 32. Medidas provisionales en la conciliación extrajudicial en derecho en asuntos de familia. Si fuere urgente los defensores y los comisarios de familia, los agentes del Ministerio Público ante las autoridades judiciales y administrativas en asuntos de familia y los jueces civiles o promiscuos municipales podrán adoptar hasta por treinta (30) días, en caso de riesgo o violencia familiar, o de amenaza o violación de los derechos fundamentales constitucionales de la familia o de sus integrantes, las medidas provisionales previstas en la ley y que consideren necesarias, las

¹ Ver, la Política Colombiana de envejecimiento humano y vejez (segunda versión, 2014), disponible en <http://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/POCEHV-2014-2024.pdf>

² Ibid.

³ Ibid.

cuales para su mantenimiento deberán ser refrendadas por el juez de familia.

Los conciliadores de centros de conciliación, los delegados regionales y seccionales de la defensoría del pueblo, los personeros municipales y los notarios podrán solicitar al juez competente la toma de las medidas señaladas en el presente artículo.

El incumplimiento de estas medidas acarreará multa hasta de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes a cargo del sujeto pasivo de la medida a favor del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (Resaltado fuera de texto).

Siguiendo de la norma transcrita se entiende inequívocamente que los comisarios solo podrán dictar las medidas provisionales para salvaguardar los derechos de los integrantes de la familia que se encuentran expresamente consagradas en la ley. Por lo tanto, para el caso de las personas adultas mayores existe un vacío jurídico consistente en que no hay posibilidad explícita en las actuaciones que surten los comisarios de familia de fijar para esta población cuota provisional de alimentos.

En este sentido, la función asignada en este proyecto de ley no es extraña a las funciones habituales de los comisarios en las actuaciones respecto de niños, niñas y adolescentes.

2.3. Cuota alimentaria para las personas adultas mayores

En relación con el contenido y alcance del derecho a los alimentos de las personas mayores, la jurisprudencia constitucional ha decantado una copiosa línea jurisprudencial que se enuncia en términos generales. Encabezan la línea aquellas sentencias que indican la fuente constitucional de la obligación alimentaria, v.gr., la Sentencia C-657-1997, la cual establece como doctrina relevante de tal obligación:

“La obligación alimentaria, contemplada de tiempo atrás en el Código Civil, encuentra hoy fundamentos mucho más firmes en el propio texto de la Constitución Política, particularmente en cuanto respecta a los niños (artículo 44 C.P.), a las personas de la tercera edad (artículo 46 C.P.), a las personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (artículo 13 C.P.) y al cónyuge o compañero permanente (artículo 42 C.P.), y es evidente que el legislador no sólo goza de facultades sino que tiene la responsabilidad de establecer las normas encaminadas a procurar el cumplimiento de los deberes a cargo del alimentante, las acciones y procedimientos para que los afectados actúen contra él y las sanciones aplicables, que pueden ser, como resulta del ordenamiento jurídico vigente, de carácter civil y de orden penal.” M.P. José Gregorio Hernández (Resaltado fuera de texto).

Reiterando su propia línea jurisprudencial, la Corte en la Sentencia T-685-14 ha llegado a concluir el carácter de derecho subjetivo que tiene la pensión alimentaria, estableciendo los requisitos para acceder a esta, según la Corte:

“Visto lo anterior, se concluye que la pensión alimentaria es un derecho subjetivo personalísimo para las partes, donde una de ellas tiene la facultad de exigir

asistencia para su subsistencia cuando no se encuentra en condiciones para procurársela por sí misma, a quien esté obligado por ley a suministrarlo, bajo el cumplimiento de ciertos requisitos, a saber: (i) que el peticionario carezca de bienes y, por consiguiente, requiera los alimentos que demanda; (ii) que la persona a quien se le piden alimentos tenga los recursos económicos para proporcionarlos, y (iii) que exista un vínculo de parentesco o un supuesto que origine la obligación entre quien tiene la necesidad y quien tiene los recursos.

De esa forma, con fundamento en los principios de proporcionalidad y solidaridad el derecho de alimentos consulta tanto la capacidad económica del alimentante como la necesidad concreta del alimentario⁴, y se impone principalmente a los miembros de la familia.” M.P., Jorge Pretelt.

De conformidad con la sentencia de tutela antes citada es doctrina constitucional vigente para el caso de los alimentos a las personas adultas mayores que:

Esta Corporación se ha pronunciado sobre casos en los que adultos mayores no tienen una pensión o algún ingreso económico ni la posibilidad de costearlo por sí solos, señalando que “resulta importante la obligatoriedad” que deben tener los descendientes o compañeros sentimentales para que asuman el costo de las necesidades básicas de ellos. En ese sentido, la Sentencia T-169 de 1998⁵, hizo especial énfasis en el cuidado que se le debe prestar a la población de la tercera edad, para lo cual señaló:

“El nuevo Estado Social de Derecho ha procurado, entre otras cosas, prestar una especial protección a aquellos individuos que se encuentren en situaciones de desventaja, dadas sus condiciones físicas y mentales frente a los demás (...). Al adulto mayor no sólo se le debe un inmenso respeto, sino que se debe evitar su degradación y aniquilamiento como ser humano, toda vez que no se le da la oportunidad de seguir laborando y muchos de ellos no cumplen con los requisitos para obtener una pensión imposibilitándolos a llevar una vida digna”.

Y es que incluso, es tal la obligatoriedad de que los hijos sean responsables de la alimentación de sus padres cuando ellos ya son adultos mayores y no tienen posibilidad de costear sus necesidades básicas, que el artículo 233 del Código Penal⁶ contempla sanciones por su incumplimiento. El citado artículo dice:

“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.” (Negrilla fuera del texto).

En el caso de los adultos mayores, quienes hacen parte de los grupos vulnerables, su subsistencia está

⁴ Citado por la Corte en la Sentencia T-685-14. M.P. Jorge Pretelt. “Cfr. T-875 de 2003, y C-011 de 2002.”

⁵ Citado por la Corte en la Sentencia T-685-14. M.P. Jorge Pretelt. “Cfr. T-875 de 2003, y C-011 de 2002.”

⁶ Citado por la Corte en la Sentencia T-685-14- “Modificado por el artículo 1° de la Ley 1181 de 2007”.

comprometida en razón a su edad y condiciones de salud, cuya capacidad laboral se encuentra agotada y cuyo único medio de supervivencia está representado en una pensión o ingresos propios, y que, al no contar con ellos, para asumir sus necesidades más elementales, afectan de manera inmediata su calidad de vida, y afectación de su mínimo vital, los coloca en una condición de indefensión, requiriendo una protección inmediata de sus derechos fundamentales.

De manera que, en caso de que este grupo vulnerable dependa para su supervivencia del pago de una pensión o cuota alimentaria, el no cumplimiento de esa obligación afecta de manera directa su derecho fundamental al mínimo vital, y desatiende el deber constitucional del Estado y de las familias de velar por la seguridad de aquellas personas que estén en circunstancia de debilidad manifiesta ya sea por su condición económica, física o mental. (Resaltado fuera de texto).

2.4. Los tiempos ante los Jueces y comisarios de familia en materia de Alimentos para las personas adultas mayores

De acuerdo con la respuesta remitida a este despacho por el Consejo Superior de la Judicatura el 03-08-15, los tiempos procesales de los asuntos relativos a alimentos según el último estudio disponible que corresponde a procesos terminados en el año 2011, indica que: “En la especialidad de familia... un proceso declarativo: de alimentos, ordinario o verbal (el más representativo en la especialidad con un 70%), tiene una duración promedio de 479 días calendario en los juzgados de familia, en los promiscuos el tiempo es de 353 días. Los declarativos que llegan a segunda instancia en los juzgados de familia toman en promedio 3 años en resolverse”. (Resaltado fuera de texto).

En el Distrito Capital, las estadísticas en relación con la Conciliación de alimentos para personas adultas mayores que se adelantan en las Comisarías de Familia, se realiza de conformidad con lo previsto en la Ley 640 de 2001. En este sentido, las órdenes de conciliación de alimentos que se han realizado a favor de personas adultas mayores de 60 años, durante las vigencias 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y lo corrido del presente año 2015 (enero-junio), se presentan a continuación:

ÓRDENES DE CONCILIACIÓN DE ALIMENTOS PARA ADULTOS Y ADULTAS MAYORES VIGENCIAS 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 Y LO CORRIDO DEL PRESENTE AÑO 2015 (ENERO A JUNIO)

COMISARÍAS DE FAMILIA	VIGENCIAS						TOTAL GENERAL
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
COMISARÍA ANTONIO NARIÑO	15	10	28	27	21	15	116
COMISARÍA BARRIOS UNIDOS	34	29	24	47	38	24	196
COMISARÍA BOSA	46	66	70	70	85	51	388
COMISARÍA BOSA 2	28	47	45	50	62	17	249
COMISARÍA CANDELARIA	3	2	4	4	6	4	23
COMISARÍA CHAPINERO	11	9	11	12	21	14	78
COMISARÍA CIUDAD BOLÍVAR	13	13	19	20	17	2	84
COMISARÍA CIUDAD BOLÍVAR 2	54	42	31	29	34	17	207
COMISARÍA ENGATIVÁ	38	52	42	61	45	21	259
COMISARÍA ENGATIVÁ 2	16	27	20	19	14	9	105
COMISARÍA FONTIBÓN	34	49	37	24	57	42	243
COMISARÍA KENNEDY	40	23	55	56	38	18	230
COMISARÍA KENNEDY 2	35	42	31	49	13	1	171
COMISARÍA KENNEDY 3	20	12	15	10	12	8	77

COMISARÍAS DE FAMILIA	VIGENCIAS						TOTAL GENERAL
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
COMISARÍA KENNEDY 4					16	31	47
COMISARÍA KENNEDY 5					7	8	15
COMISARÍA LOS MÁRTIRES	9	13	22	23	19	5	91
COMISARÍA PUENTE ARANDA	34	26	56	33	30	8	187
COMISARÍA RAFAEL URIBE	52	71	61	91	54	37	366
COMISARÍA SAN CRISTÓBAL	39	33	47	39	32	47	237
COMISARÍA SAN CRISTÓBAL 2	32	29	49	46	35	12	203
COMISARÍA SANTA FE	9	10	14	27	14	13	87
COMISARÍA SUBA	37	39	48	43	33	14	214
COMISARÍA SUBA 2	15	14	14	16	17	7	83
COMISARÍA SUBA 3	16	27	30	39	55	22	189
COMISARÍA SUBA 4		8	18	27	21	13	87
COMISARÍA SUMAPAZ	3	3	1	2	3		12
COMISARÍA TEUSAQUILLO	13	15	28	22	23	12	113
COMISARÍA TUNJUELITO	28	30	28	40	40	20	186
COMISARÍA USAQUÉN	45	25	37	37	29	22	195
COMISARÍA USAQUÉN 2		25	33	10	24	14	106
COMISARÍA USME	26	13	25	39	32	6	141
COMISARÍA USME 2	42	43	30	40	29	14	198
TOTAL GENERAL	787	847	973	1.052	976	548	5.183

En Bogotá el trámite de cada solicitud de conciliación para la fijación de la cuota de alimentos a favor de una persona adulta mayor se procede de manera inmediata a asignar fecha para adelantar la correspondiente diligencia, así como entregar las citaciones, a fin de notificar a los obligados a dar alimentos. En esta línea, tal como lo informa la Secretaría Distrital de Integración Social en la respuesta a este despacho de 04-08-15:

“Si por el contrario, las partes no llegan a un acuerdo conciliatorio, en la diligencia se le informa al interesado que puede acudir a la Jurisdicción de Familia, para que sea el Juez de Familia quien defina la cuota de alimentos, expidiéndose desde la Comisaría de Familia una constancia de no acuerdo”. (Resaltado fuera de texto).

Puestas así las cosas, las personas adultas mayores en estado de indefensión que acuden ante la justicia familiar que proporciona el Comisario de Familia requieren una respuesta inmediata por parte del Estado, no podemos seguir admitiendo que de fracasar la conciliación deban acudir inmediatamente a la jurisdicción de familia sin una medida provisional que salvaguarde sus derechos, teniendo en cuenta los tiempos procesales en esa jurisdicción para la fijación de la cuota alimentaria que según la respuesta oficial es de 353 a 479 días. Tales tiempos vulneran el derecho a la vida, a la integridad y al mínimo vital de nuestros adultos mayores.

3. IMPACTO FISCAL

Con relación al impacto fiscal del presente proyecto de ley nos remitimos a la Jurisprudencia de la Corte Constitucional que en Sentencia C-625 de 2010 estableció que:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previ-

siones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las Cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia. De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las Cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada⁷.

4. CONCLUSIONES

En el ordenamiento jurídico colombiano las personas adultas mayores son sujetos de especial protección constitucional en razón a las características especiales de esta etapa del ciclo vital. Así el proyecto de ley define el derecho a los alimentos en consonancia con la robusta línea jurisprudencial en relación con el conte-

nido, alcance y obligados a aportar la cuota alimentaria como lo imprescindible para la nutrición, habitación, vestuario, afiliación al sistema general de seguridad social en salud, recreación, cultura, participación y, en general, todo lo que es necesario para el soporte emocional y la vida autónoma y digna de las personas adultas mayores.

De otra parte, el proyecto busca superar la inequidad generada cuando las personas adultas mayores en estado de indefensión acuden ante la justicia familiar que proporciona el Comisario de Familia solicitando alimentos de sus ascendientes y no hay conciliación. En tal caso, se les remite a la jurisdicción de familia sin una medida provisional que salvaguarde sus derechos, en razón a que el Comisario de familia no cuenta con la facultad legal para fijar provisionalmente una cuota alimentaria para esta población.

En la jurisdicción de familia la fijación de la cuota alimentaria se hace en tiempos procesales de 353 a 479 días, y en segunda instancia en los juzgados de familia toman en promedio 3 años en resolverse. Tales tiempos vulneran el derecho a la vida, a la integridad y al mínimo vital de nuestros adultos mayores.

Teniendo en cuenta esta circunstancia de orden legal, el presente proyecto de ley otorga la posibilidad de fijar provisionalmente la cuota alimentaria a los comisarios de familia en caso de no lograr la conciliación, superando el vacío jurídico que existe sobre el particular.

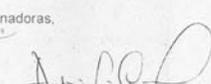
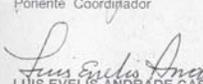
Estamos seguros que este Congreso de la República atendiendo a su responsabilidad histórica acogerá con responsabilidad e integridad, iniciativas legislativas que conduzcan a promover, restablecer, garantizar y proteger los derechos de las personas adultas mayores.

5. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a los H. Senadores de la Plenaria del Senado de la República, debatir y aprobar en Segundo Debate, el Proyecto de ley número 53 de 2015 Senado, por medio de la cual se adiciona un artículo a la Ley 1251 de 2008 y se regula la cuota provisional de alimentos a las personas adultas mayores”, con base en el texto aprobado en primer debate en la Comisión Séptima del Senado que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

De los honorables Senadores y Senadoras,

De los Honorables Senadores y Senadoras,

 EDINSON DELGADO RUIZ Senador de la República Ponente Coordinador	 ANTONIO JOSÉ CORREA JIMENEZ Senador de la República Ponente
 LUIS EVELIS ANDRADE CASAMA Senador de la República Ponente	 EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA Senador de la República Ponente
 NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF Senadora de la República Ponente	

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-625 de 2010, M.P. Nilson Pinilla.

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 53 DE 2015
SENADO**

por medio de la cual se adiciona un artículo a la Ley 1251 de 2008 y se regula la cuota provisional de alimentos a las personas adultas mayores.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónase un artículo 6A a la Ley 1251 de 2008. El cual quedará así:

Artículo 6A. Derecho a los alimentos. Las personas adultas mayores tienen derecho a los alimentos y demás medios para su mantenimiento físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social. Serán proporcionados por sus descendientes de acuerdo con su capacidad económica.

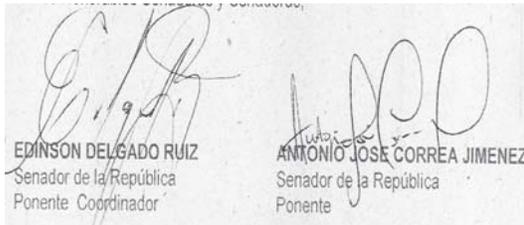
Los alimentos comprenden lo imprescindible para la nutrición, habitación, vestuario, afiliación al sistema general de seguridad social en salud, recreación y cultura, participación y, en general, todo lo que es necesario para el soporte emocional y la vida autónoma y digna de las personas adultas mayores.

En virtud de lo anterior, corresponderá a los Comisarios de Familia, respecto de las personas adultas mayores:

1. En caso de no lograr la conciliación, fijar cuota provisional de alimentos.

Artículo 2º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables Senadores y Senadoras,



EDINSON DELGADO RUIZ
Senador de la República
Ponente Coordinador

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ
Senador de la República
Ponente



LUIS EVELIS ANDRADE CASAMA
Senador de la República
Ponente

EDUARDO ENRIQUE PULGÁR DAZA
Senador de la República
Ponente

NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF
Senadora de la República
Ponente

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los ocho (8) días del mes de marzo del año dos mil quince (2016). - En la presente fecha se autoriza **la publicación en la Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente Informe de ponencia para primer debate.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

* * *

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA
SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 151 DE 2015 SENADO, 002 DE 2014
CÁMARA**

por la cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 8 de marzo de 2016

Doctor

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional
Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley 151 de 2015 Senado, 002 de 2014 Cámara, por la cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre y se dictan otras disposiciones.

Honorables Senadores de la República:

Tras la designación que realizó la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Senadores el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 151 de 2015 Senado, 002 de 2014 Cámara, *por la cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre y se dictan otras disposiciones.*

I. Trámite de la iniciativa

El presente proyecto de ley es iniciativa del Representante a la Cámara Eduardo Tous de la Ossa y contó con el apoyo de los Representantes Albeiro Vanegas Osorio, Alexander García Rodríguez, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Carlos Eduardo Osorio Aguilar, Cristóbal Rodríguez Hernández, Christian José Moreno Villamizar, Dídier Burgos Ramírez, Eduardo Diazgranados, Élbort Díaz Lozano, Elda Lucy Contento Sanz, Jaime Armando Yepes Martínez, Jorge Eliécer Tamayo

Marulanda, José Bernardo Flórez Asprilla, Juan Felipe Lemos Uribe, Rafael Eduardo Paláu Salazar y Sara Pie-drahíta Lyons.

Le correspondió el número 151 de 2015 en el Senado y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 416 de 2015. Y por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, fui designado para rendir informe de ponencia en segundo debate ante la Plenaria del Senado.

II. Objeto

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, la cual sienta las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral, en el marco de la Doctrina de la Protección Integral.

Con ello busca fortalecer el marco institucional para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas de cero a seis años de edad, y la materialización del Estado Social de Derecho.

III. Contenido de la iniciativa

El presente proyecto de ley cuenta con veintinueve (29) artículos, divididos en VII Títulos, entre ellos el de la vigencia.

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES, Contiene

Artículo 1°. Propósito de la ley que es establecer la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.

Artículo 2°. Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre. Se define la política encaminada a asegurar la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad.

Artículo 3°. Principios rectores de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre. Los contenidos en la Constitución Política, en el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), así como en la legislación nacional e internacional asociada.

Artículo 4°. *Definiciones*. Para efectos de la presente Ley se presentan los conceptos relativos a la gestión de la Política.

Artículo 5°. *La Educación Inicial*. La Educación Inicial es un derecho de los niños y niñas menores de seis (6) años de edad.

Artículo 6°. *Ámbito de aplicación*. Deberá ser implementada en todo el territorio nacional.

TÍTULO II

GESTIÓN INTERSECTORIAL, FASES Y LÍNEAS DE ACCIÓN, Contiene

Artículo 7°. *Gestión intersectorial para la atención integral*. Es la acción organizada, concurrente y coordinada a través de la cual los sectores estatales de los órdenes nacional y local.

Artículo 8°. *Fases*. En el marco de los Consejos de Política Social de orden nacional, departamental y municipal, la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, se deberá desarrollar en las siguientes fases: 1. Identificación. 2. Formulación. 3. Implementación. 4. Seguimiento y Evaluación.

Artículo 9°. *Líneas de acción*. La Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre requiere unas líneas estratégicas para dinamizar y dar sostenibilidad a su gestión.

TÍTULO III

COMPETENCIAS Y FUNCIONES INSTITUCIONALES, Contiene

Artículo 10. *Coordinación*. La coordinación, articulación y gestión intersectorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, estará a cargo la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.

Artículo 11. Determina quiénes integrarán la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.

Artículo 12. Funciones de las Entidades del orden nacional para la ejecución de la Política.

Artículo 13. Funciones del Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 14. Funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Artículo 15. Funciones del Ministerio de Cultura.

Artículo 16. Funciones del Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 17. Funciones del Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 18. Funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Artículo 19. Funciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 20. Funciones de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.

Artículo 21. Funciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Artículo 22. Funciones del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes).

Artículo 23. Implementación Territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.

TÍTULO IV

SEGUIMIENTO Y VEEDURÍA, Contiene

Artículo 24. *Seguimiento*. La Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia y los entes territoriales presentarán al Congreso, a las asambleas departamentales y a los Concejos distritales y municipales respectivamente, un informe anual.

Artículo 25. *Veeduría*. Los ciudadanos podrán conformar veedurías para participar en el seguimiento y la vigilancia de la implementación de Política de Estado

para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.

TÍTULO VI

FINANCIACIÓN, Contiene

Artículo 26. *Financiación.* El Gobierno nacional proyectará los recursos para la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.

TÍTULO VII

DISPOSICIONES FINALES, Contiene

Artículo 27. Ajustes Institucionales, las entidades deberán hacer ajustes normativos, institucionales, presupuestales y en la oferta de servicios.

Artículo 28. *Reglamentación.* El Gobierno Nacional, en un término no superior de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá expedir los decretos reglamentarios para su cumplimiento.

Artículo 29. *Vigencia.* La presente ley rige desde su promulgación y las normas que le sean contrarias.

IV. Consideraciones

El propósito de esta ley no es otra que elevar la política pública de cero a siempre a rango legal, no obstante más que transformar la política en ley, se hace necesario una verdadera gestión, seguimiento y control de la política tal y como está ahora, basta con hacer referencia a la grave situación humanitaria que se está presentando en el departamento de La Guajira y que afecta principalmente a los vulnerables, nuestros niños, para demostrar que no se trata de un problema de vacío normativo, sino de corrupción, falta de seguimiento y control.

La semana del 16 al 22 de noviembre tuvimos conocimiento de tres nuevas muertes de niños por desnutrición en La Guajira, completando 22 niños muertos por desnutrición en este departamento, las dos primeras muertes de dos niñas indígenas fueron reportadas el fin de semana. Las niñas, de cinco y quince meses de nacidas residían en el área rural de Manaure. El tercer menor tenía tres meses de nacido y era atendido en la UCI pediátrica Gyo Medicial de Riohacha, donde su madre Yisela Epiayú Mengual, aseguró que lo había llevado afectado de diarrea y fiebre.

Cabe resaltar también las palabras del líder indígena Javier Rojas, en las que se manifiesta que la cifra es mucho más alta teniendo en cuenta que existen familias que no reportan los casos ante las autoridades de salud y terminan sepultando a sus hijos en sus territorios.

El INS para la semana 45 de 2015, reportó 224 muertes registradas con diagnósticos de desnutrición y otras patologías, las cuales se encuentran en análisis para definir la causa. De la misma manera, en diciembre del 2014 el INS notificó un total de 286 casos, 14,6% más con respecto a 2013 año en el cual se registraron 244 casos. En La Guajira en 2013 se registraron 26 muertes de niños menores de 5 años por desnutrición (Instituto Nacional de Salud). En 2014, 48.

La Defensoría del Pueblo reveló mediante informe que el departamento registra 17.000 niños desnutridos en el municipio de Uribia. A esa preocupante estadística se suman otros 18.000 niños desnutridos en Manaure, mientras que en la capital, Riohacha, más de 2.000

menores de cinco años tienen insatisfechas sus necesidades nutricionales básicas.

Y, pese al documento remitido a Santos por parte la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República mediante el cual pusieron en conocimiento el gran número de quejas recibidas por parte de entidades territoriales, usuarios y operadores de los contratos por la calidad del servicio y las dificultades legales, administrativas, financieras, técnicas y presupuestales que afectan su óptimo desarrollo. Se siguen presentando irregularidades en la contratación, la ejecución y supervisión de los mismos.

Se han generado en el ambiente serias dudas sobre la manera como se ha venido contratando la alimentación escolar, por ejemplo en Córdoba el Consorcio por la Nutrición de Córdoba único proponente para la adjudicación del Contrato 546 de 2013 estaba integrado entre otros por la Fundación Unidos por Colombia y el señor Gustavo Marín Rincón, el Consorcio Córdoba Saludable al que se le adjudicó el contrato 896 de 2014 estaba integrado también por el señor Gustavo Marín Rincón y curiosamente habiendo dos proponentes para la adjudicación de este contrato, el otro proponente fue el Consorcio, fue la Fundación Unidos por Colombia, el miembro del anterior Consorcio y por tanto es socio el señor Gustavo Marín. La *Revisa Semana* recientemente en un artículo del 18 de julio denominado Historia de una Polémica Empresaria de Córdoba, donde las operarias del Consorcio Córdoba Saludable afirman que la orden del Consorcio es que el desayuno no debe superar el costo de \$70 por cada niño, cifra muy inferior a los \$971 en que se contrató cada desayuno, la diferencia se pierde con los altos niveles de corrupción y presuntamente destinado para la financiación de campañas políticas. Para operar el programa en 2015 y 2016 solo se presentó un proponente que corresponde a la Unión Temporal Alimentaria de William Díaz Berrio, que también funge como Representante Legal del Consorcio Unidos por Colombia.

Adicionalmente, a principios de noviembre se informó por varios medios de comunicación la captura de 16 personas por el tema de corrupción, por un presunto desfalco por más de 2 mil millones de pesos, de los operadores de programas de alimentación, entre ellos la fundación 'Un Mejor Vivir', con la que por ejemplo el ICBF celebró dos contratos en el 2015 por valor de más de 5.000 millones de pesos cada uno. Fundación que creaba cupos falsos para beneficiarios inexistentes, dentro del programa de primera infancia, con los que se buscaba brindar desayuno, almuerzo y refrigerio a los menores de La Guajira, uno de los departamentos con mayor índice de desnutrición en el país.

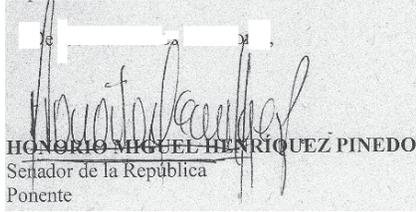
Lo anterior, demuestra que la solución a esta grave situación no es crear más leyes, la respuesta está en las entidades a cargo del programa de primera infancia, pues se necesita una mejor gestión y los entes de control, con el fin de que se haga un exhaustivo seguimiento con el fin de evitar que se presenten más hechos de corrupción y más muertes de niños.

V. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicito a la Plenaria del Senado, **archivar** el Proyecto de ley 151 de 2015 Senado, 002 de 2014 Cámara, *por la cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la*

primera infancia de cero a siempre y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Senadores,



HONORABLE MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
Senador de la República
Ponente

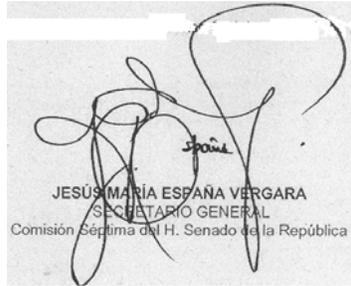
COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D.C., a 8 de marzo 2016.

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, el siguiente informe de ponencia para segundo debate.

Lo anterior en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011,

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 89 - Lunes, 14 de marzo de 2016

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PROYECTO DE LEY

Proyecto de ley número 147 de 2016 Senado, por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados al pescador artesanal.....	1
Proyecto de ley número 148 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifican los artículos 78, 88, 89 y se adiciona un párrafo al artículo 91 de la Ley 1448 de 2011	10

TEXTOS DEFINITIVOS APROBADO
EN PLENARIA

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria, el día 9 de marzo de 2016, al Proyecto de ley número 146 de 2016 Senado, 198 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014	14
---	----

PONENCIAS

Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 53 de 2015 Senado, por medio de la cual se adiciona un artículo a la Ley 1251 de 2008 y se regula la cuota provisional de alimentos a las personas adultas mayores	15
Informe de ponencia negativa para segundo debate al Proyecto de ley número 151 de 2015 Senado, 002 de 2014 Cámara, por la cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre y se dictan otras disposiciones.....	21