



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 268 DE 2016 CÁMARA, 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.

1. Antecedentes y trámite surtido del proyecto de ley

El proyecto de ley fue radicado por la honorable Senadora de la República, doctora Viviane Morales Hoyos, el 18 agosto de 2015, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 603 del Congreso. El proyecto surtió los dos debates en Senado, fue aprobado el 1° de junio de 2016 por la Plenaria del Senado.

El proyecto fue enviado a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes el 15 de junio de 2016, donde fuimos designados como ponentes.

En la sesión llevada a cabo en la Comisión Séptima de la Cámara el día 4 de octubre de 2016, se abordó la discusión del proyecto, siendo ampliamente discutido, no se presentaron proposiciones por parte de los honorables Representantes, fue aprobado por unanimidad el informe de ponencia, así como el articulado y título del proyecto el día 4 de octubre de 2016.

III. Objeto del proyecto^[1]

Esta iniciativa cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política.

2. Objeto del proyecto de ley

El proyecto de ley presentado a consideración del honorable Congreso de la República tiene como objeto adicionar un artículo el (6°) a 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¿.*

Así, el proyecto busca que se incluya en la ley referida el derecho de todos los adultos mayores en Colombia a recibir los alimentos y los demás medios para su mantenimiento físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social; así como el deber que tienen sus descendientes de proporcionarlos, de acuerdo con su capacidad económica, otorgando la facultad a los comisarios de familia de fijar provisionalmente la cuota alimentaria en los casos en que no se logra la conciliación, superando el vacío jurídico que existe sobre el particular.

3. Contenido

Esta iniciativa legislativa cuenta con dos (2) artículos.

[1]

En el 1° se establece el derecho de los adultos mayores a los alimentos y demás medios para su mantenimiento físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social, a cargo de sus descendientes, para que sean proporcionados de acuerdo con su capacidad económica. El artículo también establece el alcance de las nociones de los derechos de alimentos y de mantenimiento a que hace referencia el primer inciso. Finalmente, el artículo asigna la competencia a los comisarios de familia de fijar a los descendientes la cuota provisional de alimentos en caso de no lograrse una conciliación.

Y en el 2° se establecen las vigencias y derogatorias del proyecto a partir de su expedición.

4. Marco Jurídico

Constitucional y Convenios Internacionales

La autora señala una serie de normas internacionales que junto con el artículo 46 constitucional (sobre los derechos de la tercera edad), conforman lo que la doctrina constitucional define como bloque de constitucionalidad, es decir que sirven de parámetro para determinar la validez y constitucionalidad de las normas dentro de un ordenamiento jurídico.

A nivel internacional, entre los instrumentos normativos reconocidos por Colombia que soportan la necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico el presente proyecto de ley, se encuentran:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) firmada en 1948, estipula en el artículo 25 los derechos que tienen todas las personas, haciendo hincapié en el trato especial de ciertos grupos poblacionales, particularmente los ancianos, a tener un nivel adecuado de vida que va desde la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, hasta el apoyo económico a través de seguros.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -Protocolo de San Salvador. En su artículo 17, este protocolo considera la especial protección que deben tener todos los ciudadanos durante su ancianidad y establece una serie de medidas^{2[2]} que los Estados deben adoptar progresivamente para llevar este derecho a la práctica.

También, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado mediante la Ley 74 de 1968, estatuye la especial protección a la familia en el artículo 23 de la Parte II, al establecer que *¿la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado¿.*

^{2[2]} 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.

El 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.

Dentro del mismo plano a nivel internacional, cabe resaltar que el 15 de junio de 2015 fue aprobada la Convención Interamericana sobre derechos de las personas adultas mayores en la 45 Sesión de la Asamblea de la Organización de Estados Americanos (OEA), la cual, en su preámbulo señala la importancia de *“facilitar la formulación y el cumplimiento de leyes y programas de prevención de abuso, abandono, negligencia, maltrato y violencia contra la persona mayor, y la necesidad de contar con mecanismos nacionales que protejan sus derechos humanos y libertades fundamentales”*.

Además en dicha convención en su artículo 3° trae grandes principios como lo son: *La promoción y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, el bienestar y cuidado, la seguridad física, económica y social, la equidad e igualdad de género y enfoque de curso de vida, la solidaridad y fortalecimiento de la protección familiar y comunitaria, el buen trato y la atención preferencial, el enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor y la responsabilidad del Estado y participación de la familia y de la comunidad en la integración activa, plena y productiva de la persona mayor dentro de la sociedad, así como en su cuidado y atención, de acuerdo con su legislación interna.*^{3[3]}

Igualmente, en el artículo 4° establece en el literal a) que se adoptarán medidas para prevenir, sancionar y erradicar aquellas prácticas contrarias a la presente Convención, tales como aislamiento, abandono, sujeciones físicas prolongadas, la negación de nutrición, entre otras; en su literal b) estima que se adoptarán las medidas afirmativas y realizarán los ajustes razonables que sean necesarios para el ejercicio de los derechos establecidos en la presente Convención y se abstendrán de adoptar cualquier medida legislativa que sea incompatible con la misma; en su literal c) que se adoptarán y fortalecerán todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias y de cualquier

3[3]</sup> http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

otra índole, incluido un adecuado acceso a la justicia a fin de garantizar a la persona mayor un trato diferenciado y preferencial en todos los ámbitos.

Por otra parte plantea, en el **inciso 3° del artículo 31 Acceso a la justicia**: *¿Los Estados Parte se comprometen a garantizar la debida diligencia y el tratamiento preferencial a la persona mayor para la tramitación, resolución y ejecución de las decisiones en procesos administrativos y judiciales.*

La actuación judicial deberá ser particularmente expedita en casos en que se encuentre en riesgo la salud o la vida de la persona mayor.

Asimismo, los Estados Parte desarrollarán y fortalecerán políticas públicas y programas dirigidos a promover: a) Mecanismos alternativos de solución de controversias. b) Capacitación del personal relacionado con la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario, sobre la protección de los derechos de la *persona mayor*.

A nivel constitucional, como ya se mencionó, el artículo 46 establece 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*^{4[4]}, 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.

Legal

En el ámbito legal, Colombia posee una normatividad en virtud de la cual se consagran medidas de protección y asistencia para los adultos mayores. Entre ellas se encuentran:

La Ley 1171 de 2007, ¿por medio de la cual se establecen unos beneficios para las personas mayores¿. Con esta norma se reconoce el derecho que tienen las personas mayores de 62 años a que se les garantice la educación, la recreación, la salud y el mejoramiento de sus condiciones de vida. Se trata de beneficios económicos, tarifas diferenciales y otros beneficios en las materias mencionadas.

La Ley 1251 de 2008, cuyo objeto es la protección, la promoción, el restablecimiento y la defensa de los derechos de los adultos mayores. Desde esta ley se busca orientar políticas que tengan en cuenta el proceso de envejecimiento, para lo cual se establecen: en el primer título, los principios de actuación, se enuncian los derechos de los adultos y se describen los deberes del Estado, la Sociedad Civil y la Familia respecto a la protección de los adultos; en el segundo, los lineamientos de la política nacional de envejecimiento; en el tercero, los requisitos para el funcionamiento de instituciones

^{4[4]} Colombia. Constitución Política de 1991. Artículo 46.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

prestadoras de servicios de atención y protección integral al adulto mayor; y en el cuarto, los elementos constitutivos del Consejo Nacional del Adulto Mayor.

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¿. Esta ley tiene una importante relación con el envejecimiento, considerando que en Colombia la enfermedad mental y el fenómeno de envejecimiento tienen una relación directa y en términos de atención y bienestar deben ser tratados conjuntamente.

5. Argumentos en torno a la favorabilidad de la iniciativa

En buena medida el concepto de vulnerabilidad hila parte importante de las reflexiones constitucionales, y del contexto académico, sobre la vejez, la senectud, la adultez mayor y otros conceptos que para efectos de esta ponencia no hace falta diferenciar, y que han motivado importantes pronunciamientos de la Corte en materia de protección de derechos. A continuación, algunas referencias que vale la pena traer a colación para el análisis de la situación de adultos mayores en el contexto colombiano, las cuales determinan la necesidad de un desarrollo legislativo que se acerque, en términos de bienestar, al mejoramiento de las condiciones de vida del adulto mayor por la vía de la protección de la familia y el Estado.

Parra Dussán y Quintero Romero consideran que *¿La preocupación de todos los seres humanos, al acercarnos a la etapa final de nuestras vidas, se encuentra vinculada a la edad, al desgaste físico que se hace visible por el paso de los años y sobre todo, a las barreras sociales que se generan para poder desempeñar algunas actividades comunes y necesarias a los seres humanos¿*^[5]. Esa preocupación natural va acompañada por la expectativa de que el Estado, la familia o un tercero relevan, en términos de responsabilidad, la satisfacción de unas necesidades básicas y otras más especializadas que la propia persona ¿por las mismas razones de edad¿ no puede satisfacer por sí misma. En este sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia T-169 de 1998, precisa que:

¿La Carta Política de 1991 señala a las personas de la tercera edad, como uno de los sectores de población que requieren una asistencia profunda y efectiva del Estado, la sociedad y la familia. Los ancianos son individuos que se encuentran limitados e incluso imposibilitados para adquirir un sustento que les permita vivir dignamente, ya que su capacidad laboral se encuentra prácticamente agotada¿.^[6]

Dicho de otro modo, la garantía constitucional de los adultos mayores se funda en la idea de ubicar a las personas mayores como individuos en condiciones de inferioridad manifiesta como

^[5] Parra D. C.; Quintero R. Alejandro. El mínimo vital y los derechos de los adultos mayores. En: Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 9 (Número especial): 236-261, abril de 2007 ISSN: 0124-0579.

^[6] Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-169 de 1998, M. P. Fabio Morón Díaz.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

consecuencia de encontrarse identificados con una disminución de la capacidad laboral, lo cual conlleva la imposibilidad de autosuministrarse recursos económicos para su subsistencia (vulnerabilidad económica), pero también la necesidad de pertenecer a un entorno favorable donde sean reconocidos, integrados y tratados afectuosamente, lo que les da la calidad de miembros y familiares dentro de un conglomerado social (vulnerabilidad social y familiar).

Ahora bien, Colombia es un contexto problemático a nivel en lo económico, lo político y lo social, donde no se puede dar por supuesto que los adultos van a tener entornos favorables para el bienestar, por lo que es preciso legislar en torno al compromiso del Estado, la familia y la sociedad. A continuación algunos datos:

Según estimaciones del DANE, a partir del censo poblacional del año 2005, para el año 2050, el total de la población será cercano a los 72 millones, con una esperanza de vida ligeramente superior a los 79 años y con más del 20% de los pobladores por encima de 60^{7[7]}.

Para el mismo ente, el envejecimiento poblacional muestra un aumento evidente de la población adulta mayor, especialmente el porcentaje de los más viejos: mientras la población general incrementa 1.9% promedio anual (en el período 1990-2003), la población mayor de 80 años crece a una tasa promedio anual de 4%^{8[8]}.

Entre las razones del envejecimiento se encuentran el aumento de la esperanza de vida, la disminución de la mortalidad, el control de las enfermedades infecciosas y parasitarias, el descenso de las tasas de la fecundidad, la atenuación del ritmo de incremento de la población y los procesos de migración.

Un estudio sobre diagnóstico de los adultos mayores en Colombia arroja datos muy preocupantes. Para las autoras, más de la mitad de los mayores de 60 años son pobres, al igual que en el resto de América Latina. Los adultos mayores son víctimas de desplazamiento, abandono y son sometidos a prácticas de abuso y maltrato sexual por las mismas familias y vecinos; además, buena parte de ellos, no poseen seguridad social por haber sido desempleados o haber estado vinculados con prácticas informales de trabajo; y tampoco gozan del acompañamiento del Estado en programas de asistencia básica y menos de atención especializada^{9[9]}.

^{7[7]} Colombia, Ministerio de Protección Social - Fundación Saldarriaga Concha. Diagnóstico de los Adultos Mayores en Colombia. Bogotá: mimeo, 2007.

^{8[8]} ^[8] Ibíd, página 2.

^{9[9]} Arango, Victoria E.; Ruiz, Isabel C. (Fundación Saldarriaga Concha) Diagnóstico de los Adultos Mayores de Colombia. Disponible en: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolíticas/Políticas%20Poblacionales/Envejecimiento%20y%20Vejez/Documentacion/A31ACF931BA329B4E040080A6C0A5D1C>.



Ante esas necesidades, en Colombia, la Política de Envejecimiento Humano y Vejez (Segunda Versión, 2014)^{10[10]}, establece cuatro (4) ejes, en clave de líneas estratégicas para la protección integral de los adultos mayores: **i)** protección de los derechos humanos de las personas mayores, **ii)** protección social integral, **iii)** envejecimiento activo, satisfactorio y saludable, y **iv)** formación de talento humano e investigación.

Para las crecientes problemáticas del adulto mayor en Colombia, esta política debe ser acatada y sus proyectos llevados a cabo con los correspondientes ajustes y adaptaciones por parte de las distintas entidades del nivel territorial y los demás actores corresponsables de su implementación.

Particularmente en el Eje N°1 sobre promoción y garantía de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en la línea de acción sobre protección legal, gestión normativa y fomento del acceso ciudadano a la justicia, se identifica que a pesar del acervo normativo existente en Colombia, hay 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¿*^{11[11]}. Lo anterior deriva en una necesidad apremiante de que existan leyes en el país que nutran el ordenamiento jurídico colombiano con medidas de acompañamiento por parte del Estado y la familia a los adultos mayores.

6.1 Tiempo procesal ante los Jueces y comisarios de familia en materia de alimentos para las personas adultas mayores

Sobre el tiempo que dura un proceso de alimentos, la exposición de motivos refiere que un estudio realizado en el año 2011, indica que los tiempos procesales 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).

Así mismo se indica que en el Distrito Capital de Bogotá las comisarías de familia durante los años 2010 a 2014 y lo corrido del año 2015 emitieron **5.183** órdenes de conciliación de alimentos a favor de personas adultas mayores de 60 años.

Lo anterior nos permite concluir que existe una necesidad de poder fijar una cuota provisional de alimentos en favor del adulto mayor, para preservar su derecho fundamental a recibir una alimentación oportuna, su dignidad e integridad personal. Consideramos que remitir a adelantar un

^{10[10]} Ministerio de Salud. Política colombiana de envejecimiento humano y vejez 2014-2024. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/POCEHV-2014-2024.pdf>

^{11[11]} Congreso de la República. Proyecto de ley número 268 de 2016 Cámara., 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*.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

proceso ante la jurisdicción de familia una vez fracasa la conciliación 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 se vio anteriormente puede ser de 353 a 479 días que puede durar un proceso, expone y vulnera las condiciones de vida del adulto mayor y las consecuencias en su salud e integridad.

6- Impacto Fiscal

La presente iniciativa no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios, tal y como lo advierte el artículo 7° de la Ley 819 de 2003; por lo tanto, esta iniciativa no genera impacto fiscal.

7. Proposición

Por las razones expuestas y con base en lo dispuesto en la Constitución y la ley nos permitimos rendir ponencia favorable y en consecuencia solicitamos a los honorables miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes **dar segundo debate al Proyecto de ley número 268 de 2016 Cámara, 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 propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

Cordialmente,

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN FORMATO PDF

8. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2016 CÁMARA, 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 1°. 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 quienes se encuentran obligados de acuerdo con la ley y 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 2°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN FORMATO PDF

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2016 CÁMARA, 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.

(Aprobado en la sesión del 4 de octubre de 2016 en la Comisión Séptima de la Honorable Cámara de Representantes, Acta número 09).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. 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 quienes se encuentran obligados de acuerdo con la ley y 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.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

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

Cordialmente,

**CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN
FORMATO PDF**
