



VIVIANE MORALES HOYOS

Senadora de la República de Colombia

Despacho

Bogotá D.C, Agosto 18 de 2015

Doctor:

Gregorio Eljach Pacheco

Secretario General

Senado de la República

Capitolio Nacional

Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley **“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 Secretario:

Reciba un cordial saludo. De conformidad con lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 presento a consideración del Senado de la República el Proyecto de Ley **“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”**, iniciativa legislativa que cumple las disposiciones correspondientes al orden en la redacción del proyecto consagradas en el artículo 145 de la citada ley.

Agradezco surtir el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992.

Cordial Saludo,

Viviane Morales Hoyos

Senadora de la República

Página 1 de 18

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8 – 68 Oficina 507B Tel. 3823539 – 3823540 – 3823542

Edificio Nuevo del Congreso – Bogotá D.C

senado@vivianemorales.com / www.vivianemorales.com

VIVIANE MORALES HOYOS

Senadora de la República de Colombia

Despacho

PARTE DISPOSITIVA

PROYECTO DE LEY No ____ de 2015

“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”

ARTÍCULO 1. Adicionase 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.

ARTICULO 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.

De los Honorables Senadores,

Viviane Morales Hoyos
Senadora de la República

VIVIANE MORALES HOYOS

Senadora de la República de Colombia

Despacho

PARTE MOTIVA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No ____ de 2015

“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. Objeto del Proyecto de Ley

La iniciativa legislativa pretende desarrollar el postulado constitucional del artículo 46 y definir los elementos que comprenden el derecho a los alimentos de las personas adultas mayores. De igual forma, otorga la posibilidad de fijar provisionalmente la cuota alimentaria para las personas adultas mayores a los comisarios de familia, en caso de no lograr la conciliación ante dicha instancia de la justicia familiar. De esta forma, el proyecto de ley subsana el vacío jurídico que existe sobre el particular.

2. Marco jurídico del Proyecto de ley

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.”*

VIVIANE MORALES HOYOS

Senadora de la República de Colombia

Despacho

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 deberes de la familia, entre otros en los siguientes términos: "*c. Propiciar al adulto*

VIVIANE MORALES HOYOS

Senadora de la República de Colombia

Despacho

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 adicione 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 Sociedad.”¹ 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 el derecho para este grupo de ciudadanos y ciudadanas, sujetos de especial protección en materia de derechos humanos.”²

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.*

VIVIANE MORALES HOYOS

Senadora de la República de Colombia

Despacho

Del mismo modo, establece como competencia de las familias en el marco de política como “(...) *corresponsables 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 reglada en el artículo 83 del Código de Infancia y Adolescencia en los siguientes términos:

Artículo 83. Comisarías 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 Comisarías 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.

³ Ibid.

VIVIANE MORALES HOYOS

Senadora de la República de Colombia

Despacho

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:

ARTICULO 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 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 la persona mayores, la jurisprudencia constitucional ha decantado una copiosa línea jurisprudencial que se enuncia en términos generales. Encabeza la línea aquellas sentencias que indican la fuente constitucional de la obligación alimentaria, vgr, la Sentencia C-657-1997, la cual establece como doctrina relevante de tal obligación:

VIVIANE MORALES HOYOS

Senadora de la República de Colombia

Despacho

*“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 (art. 44 C.P.), **a las personas de la tercera edad (art. 46 C.P.)**, a las personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (art. 13 C.P.) y al cónyuge o compañero permanente (art. 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)

Más recientemente en la Sentencia T-203-13, resalta el surgimiento de esta obligación atendiendo a los fines constitucionales de protección a la familia como génesis de la sociedad, en palabras de la corte:

*“La obligación alimentaria tiene fundamento en la propia Carta Política, pues se vincula con la protección que el Estado debe dispensar a la familia como institución básica de la sociedad y con la efectividad y vigencia de las garantías por ella reconocidas, en el entendido de que el cumplimiento de dicha acreencia civil aparece necesario para asegurar la vigencia del derecho fundamentales al mínimo vital de los niños, **de las personas de la tercera edad o de quienes se encuentren en condiciones de marginación o de debilidad manifiesta**. En ese sentido, cada persona debe velar por su propia subsistencia y por la de aquellos a quienes la ley le obliga, en virtud de los axiomas constitucionales de equidad y de solidaridad, según los cuales, los miembros de la familia tienen la obligación de procurar la subsistencia a aquellos integrantes de la misma que no están en capacidad de asegurársela por sí mismos”. M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez. (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.

VIVIANE MORALES HOYOS

Senadora de la República de Colombia

Despacho

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 llegar 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 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

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 Fabio Morón Díaz.”

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

VIVIANE MORALES HOYOS

Senadora de la República de Colombia

Despacho

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).

3. 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 siguiente cuadro se presenta la información relativa a los ingresos, egresos y el inventario final de los procesos relativos a alimentos – inasistencia alimentaria y los procesos declarativos- para los años 2010 a 2014 y de Enero a Abril de 2015-. Cabe destacar que la información que entrega este Consejo corresponde al Sistema de Información Estadístico de la rama Judicial –SIERJU-, la cual registra la información de la gestión judicial de los despachos de manera agregada sin la desagregación de las pretensiones en relación con los adultos mayores o cualquier población sujeto de protección constitucional, por tanto, podría afirmarse que los tiempos procesales incluyen las pretensiones formuladas a favor de la fijación de alimentos a adultos mayores.

Año	Tipo de proceso	Ingresos/Ingresos efectivos	Egresos/Egresos Efectivos	Inventario Final
2010	Contra la Familia-Inasistencia	29.292	31.775	11.565

VIVIANE MORALES HOYOS

Senadora de la República de Colombia

Despacho

	Alimentaria			
2010	Procesos declarativos- Alimentos	24.292	32.640	29.326
Total Año 2010		53.587	64.415	40.891
2011	Contra la Familia- Inasistencia Alimentaria	30.320	31.740	9.571
2011	Procesos declarativos- Alimentos	24.346	26.807	27.277
Total Año 2011		54.666	58.547	36.848
2012	Contra la Familia- Inasistencia Alimentaria	27.439	25.607	9.313
2012	Procesos declarativos- Alimentos	20.799	14.379	24.473
Total Año 2012		48.238	39.986	33.786
2013	Contra la Familia- Inasistencia Alimentaria	33.789	30.281	10.794
2013	Procesos declarativos- Alimentos	21.282	20.939	17.318
Total Año 2013		55.071	51.220	28.112
2014	Contra la Familia- Inasistencia Alimentaria	38.459	33.010	13.796
2014	Procesos declarativos- Alimentos	17.921	14.654	15.300

VIVIANE MORALES HOYOS

Senadora de la República de Colombia

Despacho

Total Año 2014		56.380	47.664	29.096
Enero a Abril de 2015	Contra Familia- Inasistencia Alimentaria	12.276	11.364	13.387
Enero a Abril de 2015	Procesos declarativos- Alimentos	6.268	4.206	14.744
Total Año Enero a Abril de 2015		18.544	15.570	28.131

En el Distrito Capital, las estadísticas en relación con la Conciliación de alimentos para personas adultas mayores que se adelantan en las Comisarias 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:

**ORDENES 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	
COMISARIA ANTONIO NARIÑO	15	10	28	27	21	15	116
COMISARIA BARRIOS UNIDOS	34	29	24	47	38	24	196
COMISARIA BOSA	46	66	70	70	85	51	388
COMISARIA BOSA 2	28	47	45	50	62	17	249
COMISARIA CANDELARIA	3	2	4	4	6	4	23
COMISARIA CHAPINERO	11	9	11	12	21	14	78
COMISARIA CIUDAD BOLIVAR	13	13	19	20	17	2	84
COMISARIA CIUDAD BOLIVAR 2	54	42	31	29	34	17	207
COMISARIA ENGATIVA	38	52	42	61	45	21	259

VIVIANE MORALES HOYOS

Senadora de la República de Colombia

Despacho

COMISARIA ENGATIVA 2	16	27	20	19	14	9	105
COMISARIA FONTIBON	34	49	37	24	57	42	243
COMISARIA KENNEDY	40	23	55	56	38	18	230
COMISARIA KENNEDY 2	35	42	31	49	13	1	171
COMISARIA KENNEDY 3	20	12	15	10	12	8	77
COMISARIA KENNEDY 4					16	31	47
COMISARIA KENNEDY 5					7	8	15
COMISARIA LOS MARTIRES	9	13	22	23	19	5	91
COMISARIA PUENTE ARANDA	34	26	56	33	30	8	187
COMISARIA RAFAEL URIBE	52	71	61	91	54	37	366
COMISARIA SAN CRISTOBAL	39	33	47	39	32	47	237
COMISARIA SAN CRISTOBAL 2	32	29	49	46	35	12	203
COMISARIA SANTA FE	9	10	14	27	14	13	87
COMISARIA SUBA	37	39	48	43	33	14	214
COMISARIA SUBA 2	15	14	14	16	17	7	83
COMISARIA SUBA 3	16	27	30	39	55	22	189
COMISARIA SUBA 4		8	18	27	21	13	87
COMISARIA SUMAPAZ	3	3	1	2	3		12
COMISARIA TEUSAQUILLO	13	15	28	22	23	12	113
COMISARIA TUNJUELITO	28	30	28	40	40	20	186
COMISARIA USAQUEN	45	25	37	37	29	22	195
COMISARIA USAQUEN 2		25	33	10	24	14	106
COMISARIA USME	26	13	25	39	32	6	141
COMISARIA USME 2	42	43	30	40	29	14	198
TOTAL GENERAL	787	847	973	1052	976	548	5183

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:

VIVIANE MORALES HOYOS

Senadora de la República de Colombia

Despacho

“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 Comisaria 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.

4. Situación de fragilidad y vulnerabilidad social de las personas adultas mayores.

Con fundamento en las cifras oficiales disponibles es evidente que la mayor parte de las personas adultas mayores se encuentran en situación de fragilidad y vulnerabilidad social, así:

- Según las proyecciones del DANE para el año 2014, la población colombiana adulta mayor, asciende a 5.146.251, lo cual equivale al 11% de la población nacional. Los departamentos con mayor proporción de adultos mayores son Antioquía, Bogotá, Cundinamarca, Santander y Valle del Cauca. Para el año 2014 de cada 100 persona menores de 15 años, hay 40 personas mayores de 60 años, lo cual representa un notable envejecimiento de la población colombiana.
- Según el Ministerio de Salud, en el Registro para la localización y caracterización de l personas con discapacidad, el número de persona adultas mayores con discapacidad es de 514.384, de los cuales 284.695 son mujeres y 229.016 son hombres.
- Según el Ministerio de Salud el número de centros de protección social registrados en 2013 son 279, frente a los cuales hasta ahora se ha hecho un primer acercamiento para conocer los estándares de calidad con los cuales se encuentran operando.

VIVIANE MORALES HOYOS

Senadora de la República de Colombia

Despacho

- Según el citado Ministerio, existen 1.919.675 persona adultas mayores pensionada en todos los regímenes de ley. Y existen 5.353.427 personas mayores aseguradas en salud de los cuales 2.872.248 son mujeres y 2.451.179 son hombres.

- Según cifras de la OCDE (2015), el 42% de los adultos mayores están en pobreza, a mayor tasa de pobreza entre los países de la región. De igual manera, se afirma que el gasto público destinado a la protección de esta población equivale a tan sólo el 0.02% del PIB, po debajo de la mayoría de países latinoamericanos.

- Según la última encuesta nacional de demografía y salud ENDS -2010- disponible los adultos mayores:
 - El 71 % de los adultos mayores hombres está casado o vive en unión libre, mientras que para l mujeres este porcentaje es de 37%.

 - Alrededor de la quinta parte de los adultos mayores no ha aprobado ningún año de educación, el 58% ha cursado solo la primaria, el 17% tiene secundaria y 5% tiene educación superior.

 - Tres de cada cinco adultos mayores son jefes de hogar y 20% son conyugues. Hay un 10% de mujeres que viven sola en hogares unipersonales, 28% que viven en familia nuclear, 57 % en familia extensa y 5% en familia compuesta.

 - Cerca de una cuarta parte de los adultos mayores trabaja. Un 70% de ellos son trabajadores por cuenta propia, 13% son peones o jornaleros y trabajadores familiares sin remuneración y 11 % son obreros o empleados de empleados de empresas particulares o públicas.

 - Del total de adultos mayores que trabajan el 74% tiene ingresos inferiores a un salario mínimo mensual (SMM), 17 % por ciento recibe uno a menos de dos SMM, 3% de dos a menos de tres SMM y 6% tienen tres o más SMM

VIVIANE MORALES HOYOS

Senadora de la República de Colombia

Despacho

- Entre los adultos mayores que no trabajan un 27% vive de la ayuda de los familiares que residen en el país y 4% fuera de él; casi la tercera parte equivalente al 28% son jubilados. El 9% vive de otros ingresos, hay un 13% que recibe subsidio de bienestar social para su supervivencia y 30% que no tiene ningún ingreso.
 - Un 14% del total de los adultos mayores son beneficiados de algún programa alimentario del Estado. El 8% recibe alimentos dentro de un programa de protección social al adulto mayor y el 6% recibe comida del programa nacional de alimentación para el adulto mayor.
 - Entre los beneficiarios de protección social hay más mujeres que hombres, persona de 80 a 89 años, de la zona rural, persona viuda, que trabajan pero no les pagan o que no trabajan.
 - Los adultos mayores que asisten a los programas de alimentación son en su mayoría varones, persona de 70 a 84 años y de 90 a 94 años, de las zonas rurales y que ganan menos de un salario mínimo.
- Según el Ministerio de Educación la tasa de analfabetismo para la población de 55 y más años asciende a 16.1%
 - Durante el período comprendido entre 2010-2014, sólo en once (11) entidades territoriales (Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cundinamarca, Distrito Capital, Nariño, Quindío, San Andrés, Santander, Valle del Cauca) se han diseñado Política de envejecimiento y vejez.

5. 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 7º 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

VIVIANE MORALES HOYOS

Senadora de la República de Colombia
Despacho

de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones 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 7º 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 aquél 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 cuestionada.⁷

6. A modo de síntesis.

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

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

VIVIANE MORALES HOYOS

Senadora de la República de Colombia

Despacho

proyecto de ley define el derecho a los alimentos en consonancia con la robusta línea jurisprudencial en relación con el contenido, 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.

De los Honorables Senadores,

Viviane Morales Hoyos
Senadora de la República