



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 437

Bogotá, D. C., martes, 18 de junio de 2013

EDICIÓN DE 36 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

### INFORMES DE CONCILIACIÓN

#### INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 211 DE 2013 SENADO, 268 DE 2013 CÁMARA

*por la cual se desarrollan los artículos 116 y 221 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 18 de junio de 2013

Doctores

ROY BARRERAS MONTEALEGRE

Presidente Honorable Senado de la República

AUGUSTO POSADA SÁNCHEZ

Presidente Honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

**Referencia:** Informe de conciliación al Proyecto de Ley Estatutaria número 211 de 2013 Senado, 268 de 2013 Cámara, por la cual se desarrollan los artículos 116 y 221 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Señores Presidentes:

De acuerdo con la designación efectuada por las Presidencias del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes, y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senadores y Representantes integrantes de la Comisión de Conciliación nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de las Plenarias de Senado y de la Cámara de Representantes el texto conciliado al proyecto de ley esta-

tutaria de la referencia, dirimiendo de esta manera las discrepancias existentes entre los textos aprobados por las respectivas plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

Para cumplir con nuestro cometido, procedimos a realizar un estudio comparativo de los textos aprobados en las respectivas Cámaras y, una vez analizado su contenido, decidimos acoger el texto aprobado en la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes el día lunes 17 de junio de 2013.

#### TEXTO PROPUESTO PARA CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 211 DE 2013 SENADO, 268 DE 2013 CÁMARA

*por la cual se desarrollan los artículos 116 y 221 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO PRELIMINAR

**Artículo 1º. Objeto y ámbito de aplicación.** El objeto de esta ley es desarrollar los artículos 116 y 221 de la Constitución Política, con el fin de establecer reglas para la investigación, acusación y juzgamiento de los miembros de la Fuerza Pública en el marco del Derecho Internacional Humanitario aplicable en situación de hostilidades; el desarrollo de los principios de autonomía e imparcialidad de la justicia penal militar; el funcionamiento de la comisión técnica de coordinación y la organización y funcionamiento del Tribunal de Garantías Penales. El contenido de esta ley, excepto donde se diga expresamente lo contrario, se aplicará exclusivamente a los miembros de la Fuerza Pública.

**Parágrafo.** Esta ley se aplicará a la Policía Nacional únicamente cuando el Derecho Internacional Humanitario sea aplicable a sus operaciones. En caso contrario, se regirá por las normas ordinarias que regulan la función y actividad de policía, dirigidas al mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas.

**Artículo 2°. Interpretación de esta ley.** Esta ley será interpretada conforme a su objeto y finalidad, que es la de garantizar en todo tiempo los derechos de las personas que no participen directamente en las hostilidades, el cumplimiento efectivo de los deberes constitucionales de la Fuerza Pública, y la seguridad jurídica de sus miembros.

**Artículo 3°. Derecho Internacional Humanitario como ley especial.** Si el Derecho Internacional Humanitario regula un supuesto de hecho de manera específica, este será aplicado preferentemente para interpretar las demás normas jurídicas relevantes.

**Artículo 4°. Deberes de los miembros de la Fuerza Pública.** Los miembros de la Fuerza Pública deberán ceñirse estrictamente a la Constitución Política, las leyes y los tratados internacionales de protección de la persona humana, en especial los convenios suscritos por Colombia que hacen parte del bloque de constitucionalidad, sin perjuicio de que el Derecho Internacional Humanitario sea aplicado como ley especial.

**Artículo 5°. Principios aplicables.** En la aplicación de esta ley se tendrán en cuenta los siguientes principios:

a) *Dignidad humana:* en todas las actuaciones judiciales y administrativas reguladas por esta ley, en las operaciones, acciones y procedimientos de la Fuerza Pública se respetará la dignidad humana.

b) *Trato humanitario:* el principio de trato humanitario será respetado en todo momento. Se prohíben específicamente la tortura, los tratos inhumanos, crueles y degradantes. El principio de humanidad se armoniza con el de necesidad militar, de conformidad con el artículo 16 de esta ley.

c) *Humanidad:* Las personas que no participen en las hostilidades, incluyendo a los miembros de grupos armados que hayan depuesto las armas y aquellas personas que hayan quedado fuera de combate, deberán ser tratadas con humanidad y sin discriminación.

d) *Distinción:* los miembros de la Fuerza Pública deberán distinguir en todo momento entre personas civiles y blancos legítimos, y entre bienes civiles y objetivos militares, de conformidad con los artículos 20, 21 y 26 de esta ley. No podrán dirigir sus ataques contra personas que no sean blancos legítimos ni contra objetos que no sean objetivos militares.

e) *Proporcionalidad:* los miembros de la Fuerza Pública deberán abstenerse de causar daños a

personas civiles y bienes civiles que sean excesivos frente a la ventaja militar concreta y directa prevista, de conformidad con el artículo 22 de esta ley.

f) *Precaución:* los miembros de la Fuerza Pública deberán tomar las medidas necesarias y factibles para evitar, y en todo caso reducir, los daños a personas civiles y bienes civiles, de conformidad con los artículos 22, 23, 24 y 25 de esta ley.

g) *Necesidad militar:* Los ataques de la Fuerza Pública deberán prever una ventaja militar concreta y directa que justifique el uso de la fuerza. El principio de necesidad militar justifica las acciones de la Fuerza Pública, pero no podrá ser invocado para convalidar infracciones al Derecho Internacional Humanitario, de conformidad con el artículo 16 de esta ley.

h) *Seguridad jurídica.* Los miembros de la Fuerza Pública deberán contar con instrucciones claras y precisas sobre el cumplimiento de sus deberes y las limitaciones al uso de la fuerza en el ejercicio de sus funciones constitucionales. Solo serán responsables por acción, omisión o extralimitación en relación con los deberes establecidos de manera expresa y específica en la Constitución o las leyes.

## TÍTULO PRIMERO

### PRECISIÓN DE LAS REGLAS DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO APLICABLES A LA CONDUCCIÓN DE HOSTILIDADES

#### CAPÍTULO I

#### Finalidad y definiciones para la precisión e interpretación del Derecho Internacional Humanitario

**Artículo 6°. Finalidad de este título.** La finalidad de este título es precisar las reglas del Derecho Internacional Humanitario aplicables a la conducción de hostilidades por parte de la Fuerza Pública en contra de grupos armados.

Las disposiciones de este título no son aplicables a la actividad ordinaria de la Policía Nacional, excepto cuando esta participe en hostilidades de conformidad con el Capítulo IV de este Título.

**Artículo 7°. Especificidad de este título.** Las reglas de Derecho Internacional Humanitario enunciadas en este título se aplicarán exclusivamente a la investigación, acusación y juzgamiento de los miembros de la Fuerza Pública.

**Artículo 8°. Grupo armado.** Para los efectos de esta ley, en especial para definir blanco legítimo, objetivo militar y las circunstancias de aplicación del Derecho Internacional Humanitario, por “grupo armado” se entiende únicamente el grupo que cumpla los siguientes elementos concurrentes:

a) Que use la violencia armada contra la Fuerza Pública u otras instituciones del Estado, la po-

blación civil, bienes civiles o contra otros grupos armados.

b) Que la intensidad de la violencia armada supere la que suponen los disturbios y tensiones interiores, y requiera la acción armada de las Fuerzas Militares;

c) Que tenga una organización y un mando que ejerce liderazgo o dirección sobre sus miembros, que le permitan usar la violencia contra la población civil, bienes civiles o la Fuerza Pública, en áreas del territorio nacional.

Se entenderá que actúa en hostilidades el grupo que cumpla con los requisitos previstos en el presente artículo.

**Parágrafo.** De conformidad con el Derecho Internacional Humanitario, la finalidad o el móvil con que actúe un grupo armado no serán relevantes para la aplicación de este artículo.

**Artículo 9°. Ataque.** Para efectos de este título, por “ataque” se entiende el uso de la fuerza, defensivo u ofensivo, por parte de los miembros de la Fuerza Pública. No se refiere a “ataques contra la población civil” que puedan constituir un crimen de lesa humanidad.

**Artículo 10. Blanco legítimo.** Para efectos de este título, se entiende por blanco legítimo la o las personas que forman parte de los grupos armados que cumplan una función directamente relacionada con las actividades hostiles del mismo.

También lo son los civiles que participan directamente en las hostilidades, de conformidad con el artículo siguiente.

La calidad de blanco legítimo cesa cuando quien participa en las hostilidades ha sido capturado, ha expresado claramente su intención de rendirse o sus heridas o enfermedad lo han convertido en alguien incapaz de defenderse, siempre y cuando se abstenga de continuar con actos violentos o amenazas.

El blanco legítimo no goza del estatuto de combatiente según el Derecho Internacional Humanitario. En consecuencia, los participantes directos en las hostilidades y los miembros de grupos armados, entre otras, no son prisioneros de guerra y están sometidos al derecho penal nacional.

**Artículo 11. Participación directa en las hostilidades.** Para efectos de este título, por “participación directa en las hostilidades” se entiende la realización de cualquier acto que cause directamente un daño a la población o bienes civiles o a la Fuerza Pública u otras instituciones del Estado, y tenga un vínculo directo con las hostilidades, en apoyo de un grupo armado.

También participa directamente en las hostilidades quien realice actos que, inequívocamente, tengan la probabilidad de causar un daño a la población o bienes civiles, la Fuerza Pública u otras

instituciones del Estado, en apoyo de un grupo armado.

La participación directa en las hostilidades por personas civiles conlleva para estas la pérdida de la protección contra los ataques de la Fuerza Pública, mientras dure tal participación.

**Artículo 12. Bien civil.** Son bienes civiles todos aquellos que no sean objetivos militares.

**Artículo 13. Objetivo militar.** Para efectos de este título, por “objetivo militar” se entiende todo bien que por (a) su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización, contribuya eficazmente a la acción violenta de un grupo armado, y (b) cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar concreta y directa prevista.

El criterio de “naturaleza” del bien comprende todos los bienes utilizados directamente por los grupos armados.

El criterio de “ubicación” del bien comprende todos los bienes que por su naturaleza no tienen una función militar, pero por el lugar donde están ubicados contribuyen eficazmente a la acción violenta.

Los criterios de “finalidad” y “utilización” del bien comprenden los bienes que por su naturaleza no tienen una función militar, pero son usados, o existe certeza de que serán usados, para contribuir eficazmente a la acción violenta.

La ventaja militar concreta y directa prevista excluye la ventaja indeterminada o hipotética que pueda derivarse de la destrucción, captura o neutralización del bien. También excluye cualquier ventaja que no sea de carácter militar.

## CAPÍTULO II

### Aplicación del Derecho Internacional Humanitario

**Artículo 14. Aplicación del Derecho Internacional Humanitario.** El Derecho Internacional Humanitario será aplicado a la investigación, acusación y juzgamiento de la conducta de la Fuerza Pública cuando esta ocurra en situación de hostilidades.

Las siguientes circunstancias, entre otras, son indicios de que la conducta ha ocurrido en una situación de hostilidades:

a) La conducta ocurrió en un ataque contra un grupo armado y el sujeto pasivo de la conducta era un blanco legítimo.

b) La conducta ocurrió durante una acción defensiva contra un ataque de un grupo armado.

c) En las condiciones del momento en que se realizó la conducta, el miembro de la Fuerza Pública tenía la convicción errada e invencible de que el sujeto pasivo era un blanco legítimo.

d) La conducta ocurrió en el planeamiento, preparación o ejecución de una acción, operación o

procedimiento de la Fuerza Pública, dirigida contra un grupo armado.

**Artículo 15. Sujeción de manuales operacionales, reglamentos y reglas de encuentro al Derecho Internacional Humanitario.** Los documentos internos de la Fuerza Pública, tales como los manuales operacionales, de procedimiento y las reglas de encuentro, se sujetarán a los tratados de Derecho Internacional Humanitario y derechos humanos de los cuales Colombia hace parte y, en particular, a las reglas precisadas en este título.

Estos documentos internos deberán respetar la excepcionalidad de la participación de la Policía Nacional en las hostilidades.

**Artículo 16. Necesidad militar y principio de humanidad.** El Derecho Internacional Humanitario reconcilia la necesidad militar con el principio de humanidad. La necesidad militar ha sido tenida en cuenta en la formulación de las reglas en este Título. Por lo tanto, la necesidad militar no puede invocarse como justificación para la violación de esas reglas; tan solo justifica excepciones específicas señaladas de manera expresa por los tratados internacionales de los cuales Colombia es parte.

**Artículo 17. Valoración de la conducta de los miembros de la Fuerza Pública.** La conducta de los miembros de la Fuerza Pública será valorada por las autoridades judiciales a la luz del contexto en el cual se llevaron a cabo las acciones, operaciones y procedimientos, teniendo en cuenta la información de la que disponía el miembro de la Fuerza Pública al momento de realizar la conducta, y considerando la apreciación honesta y razonable de las circunstancias en que este actuó en ejercicio de su margen de apreciación, de conformidad con la naturaleza de la acción, operación o procedimiento y los deberes correspondientes a su grado militar o policial y a su función específica dentro de la Fuerza Pública.

**Artículo 18. Responsabilidades en la planeación, preparación y ejecución.** Las autoridades judiciales tendrán en cuenta las diferentes responsabilidades que dentro de la Fuerza Pública se asignan a quienes planean y preparan las acciones, operaciones y los ataques, y quienes los ejecutan, de conformidad con los procedimientos internos respectivos.

### CAPÍTULO III

#### Reglas aplicables a la conducción de hostilidades

**Artículo 19. Iniciativa de la Fuerza Pública.** La Fuerza Pública está autorizada para tomar la iniciativa en el uso de la fuerza. Se permiten las tácticas de sorpresa y las estrategias contra los blancos legítimos y objetivos militares, siempre que no constituyan perfidia.

Los miembros de la Fuerza Pública no están obligados a ser blanco de un ataque por los grupos

armados para poder ejercer sus funciones constitucionales.

**Artículo 20. Protección de la población civil y ataque a participantes directos en las hostilidades.** La Fuerza Pública deberá:

1. Proteger a la población civil y las personas civiles de los peligros provenientes de las operaciones militares.

2. Abstenerse de hacer objeto de ataque a las personas civiles, salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación.

Los blancos legítimos podrán ser objeto de ataques directos por la Fuerza Pública, siempre que los ataques se conduzcan de conformidad con lo establecido en esta ley.

**Artículo 21. Protección de bienes civiles y ataque a objetivos militares.** De conformidad con el Derecho Internacional Humanitario, la Fuerza Pública protegerá los bienes civiles de los peligros provenientes de las operaciones militares.

Los objetivos militares podrán ser atacados directamente por la Fuerza Pública, siempre que los ataques se conduzcan de conformidad con lo establecido en esta ley.

**Artículo 22. Proporcionalidad en los ataques.** En la aplicación del principio de proporcionalidad, todo ataque deberá someterse a las siguientes reglas:

1. Todo ataque deberá dirigirse específicamente contra un blanco legítimo o un objetivo militar, tal como se encuentran definidos esos términos en esta ley.

2. Ningún ataque podrá ser realizado cuando sea de prever que causará muertos o heridos de la población civil, o daños de bienes civiles, o ambos, excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista.

3. No se entenderá como desproporcionado un ataque por el simple hecho de contar con superioridad numérica o de armas, o una posición táctica ventajosa, frente a un blanco legítimo o un objetivo militar.

**Artículo 23. Selección de medios y métodos de ataque.** La Fuerza Pública deberá seleccionar medios y métodos que no se encuentren prohibidos por el Derecho Internacional Humanitario. En particular, deberá abstenerse de utilizar armas, proyectiles, materiales y métodos de guerra que, por su propia naturaleza, causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios o surtan efectos indiscriminados.

Entre estas armas, proyectiles, materiales y métodos de guerra se encuentran aquellas prohibidas por los siguientes instrumentos internacionales:

a) Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convenciona-



les que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados del 10 de octubre de 1980 y sus protocolos ratificados por Colombia.

b) Convención sobre Municiones en Racimo del 30 de mayo de 2008.

c) Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción del 3 de enero de 1993.

d) Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción del 10 de abril de 1972.

e) Los demás tratados de Derecho Internacional Humanitario vigentes y ratificados por Colombia, en los términos de aceptación hechos por el Estado.

**Artículo 24. Verificación previa al ataque.** El miembro de la Fuerza Pública responsable de decidir un ataque, antes de lanzarlo, deberá hacer todo lo que sea factible para verificar que los blancos y objetivos que se proyecta atacar no son personas ni bienes civiles, ni gozan de protección especial.

**Parágrafo.** La factibilidad de las verificaciones se evaluará en concreto según la información y los medios disponibles por el miembro de la Fuerza Pública responsable de decidir el ataque, al momento de tomar la decisión. El miembro responsable deberá hacer esta verificación, según lo prevean los respectivos procedimientos.

**Artículo 25. Suspensión o cancelación de un ataque.** Un ataque será suspendido o cancelado si se advierte que lo que está siendo atacado o se proyecta atacar no es un blanco legítimo o un objetivo militar, o cuando sea de prever que el ataque causará muertos o heridos entre la población civil, daños a bienes civiles, o ambos, excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista.

El miembro de la Fuerza Pública responsable de decidir el ataque tendrá asimismo la autoridad para suspenderlo o cancelarlo. La misma autoridad la tendrán sus superiores jerárquicos.

Los miembros de la Fuerza Pública que, al momento de ejecutar un ataque, adviertan que las circunstancias fácticas son distintas a las que conoció el superior que lo ordenó, y esas circunstancias correspondan al inciso primero de este artículo, deberán suspender o cancelar el ataque. De ser posible, informarán inmediatamente al superior que lo ordenó.

**Artículo 26. Prohibiciones absolutas.** En ninguna circunstancia y sin perjuicio de las demás restricciones previstas en el Derecho Internacional Humanitario, se podrá atacar a las personas por el solo hecho de:

1. Manifestar en público o privado su apoyo a los grupos armados.

2. Participar indirectamente en las hostilidades mediante conductas que no tienen un nexo causal directo con el daño a la Fuerza Pública, la población civil o sus bienes, tal como la propaganda a favor de grupos armados; o

3. Tener cualquier otro nexo con los grupos armados que no permita calificar a la persona como un blanco legítimo.

**Parágrafo.** Estas prohibiciones se entienden sin perjuicio de: (a) que la conducta realizada sea un delito por el cual la persona deba ser capturada y enjuiciada o (b) que la persona sufra las consecuencias de un ataque dirigido específicamente contra un blanco legítimo o un objetivo militar, tal como se encuentran definidos esos términos en esta ley.

**Artículo 27. Régimen aplicable a los conflictos armados internacionales.** La presente ley también se aplicará a la conducta de los miembros de la Fuerza Pública en los conflictos armados internacionales, sin perjuicio de las normas especiales aplicables a tales conflictos.

#### CAPÍTULO IV

##### Aplicación del Derecho Internacional Humanitario a las actividades de la Policía Nacional

**Artículo 28. Asistencia militar.** La asistencia militar a la Policía Nacional seguirá rigiéndose por las normas vigentes.

**Artículo 29. Aplicación del Derecho Internacional Humanitario.** El Derecho Internacional Humanitario aplicará excepcionalmente a la Policía Nacional, únicamente cuando esta participe en hostilidades.

En todos los demás eventos, la Policía Nacional seguirá sujeta a las normas que rigen las actividades ordinarias de este cuerpo armado de naturaleza civil, de conformidad con el artículo 218 de la Constitución.

#### TÍTULO SEGUNDO

##### ARMONIZACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DERECHO PENAL NACIONAL

#### CAPÍTULO I

##### Debido proceso y presunción de inocencia

**Artículo 30. Debido proceso.** En la investigación, acusación y juzgamiento de conductas punibles cometidas por los miembros de la Fuerza Pública, las autoridades judiciales respetarán y garantizarán, en todos los casos, las formas propias de cada juicio, las garantías procesales y la presunción de inocencia, cuya intangibilidad se mantendrá hasta tanto no exista decisión final en firme que declare su responsabilidad.

## CAPÍTULO II

**Estructuras de imputación**

**Artículo 31. Posición de garante.** El miembro de la Fuerza Pública que en razón de su competencia funcional y teniendo el control efectivo, tenga el deber jurídico de evitar un resultado previsto en la ley penal como punible y no lo hiciere, disponiendo de los recursos y medios, siempre que las circunstancias fácticas se lo permitan, quedará sujeto a la pena prevista en la respectiva norma penal.

A tal efecto, se requiere que tenga a su cargo la protección real y efectiva del bien jurídico protegido o la vigilancia de una determinada fuente de riesgo, conforme a la Constitución, la ley o los reglamentos.

**Artículo 32. Responsabilidad del superior militar o policial por las conductas de los subordinados.** El superior militar o policial será responsable por las conductas de sus subordinados cuando se reúnan las siguientes condiciones concurrentes:

a) La comisión de un delito ocurra en desarrollo de las hostilidades;

b) El superior militar o policial tenga el mando y control efectivo sobre los autores del delito;

c) El superior militar o policial hubiere sabido que se iba a cometer un delito, imputándose así a título de dolo; o en razón de las circunstancias del momento, hubiera debido saber que se iba a cometer un delito, caso en el cual se imputará y sancionará a título de culpa;

d) El superior militar o policial omita la prevención del delito, teniendo la posibilidad fáctica de prevenirlo.

La responsabilidad penal del superior obedecerá a la naturaleza de la relación jerárquica, la cual será valorada en cada caso atendiendo las especificidades de las operaciones militares y policiales, y la capacidad efectiva de ejercer el mando.

**Parágrafo 1°.** En ningún caso será responsable el superior militar o policial por la sola posición formal de jerarquía sobre los autores del delito.

**Parágrafo 2°.** Se entenderá que el superior militar o policial hubiera debido saber que se cometió o se iba a cometer un delito si, en las circunstancias del momento, tenía información confiable que advertía sobre la alta probabilidad de la comisión del delito.

**Parágrafo 3°.** En la valoración de la responsabilidad del superior policial, se tendrá en cuenta que por regla general los miembros de la Policía Nacional no están sujetos a la obediencia debida, por disposición expresa del artículo 91 de la Constitución.

**Artículo 33. De la conformación de estructuras jerárquicas ilegales.** No se podrá inferir, sin elementos probatorios específicos, que unidades

de la Fuerza Pública o sus miembros conforman estructuras jerárquicas que operan al margen del derecho.

## CAPÍTULO III

**Ausencia de responsabilidad**

**Artículo 34. Reglas de interpretación.** Las causales de ausencia de responsabilidad previstas en la legislación penal se interpretarán conforme a las reglas establecidas en los siguientes artículos.

**Artículo 35. Ausencia de responsabilidad por error.** Únicamente el error invencible será causal de exoneración de responsabilidad por comisión de los crímenes de lesa humanidad definidos en la presente ley.

**Artículo 36. Ausencia de responsabilidad por cumplimiento de órdenes superiores.** Habrá lugar a exoneración de responsabilidad cuando:

1. Quien ejecute la orden desconozca que es ilícita, y

2. La orden no fuere manifiestamente ilícita.

**Parágrafo 1°.** De conformidad con el artículo 91 de la Constitución, no se reconocerá la obediencia debida a favor de miembros de la Policía Nacional, a menos que participen en hostilidades de conformidad con el parágrafo del artículo 1° de esta ley.

**Parágrafo 2°.** No se reconocerá la obediencia debida como causal de exoneración de responsabilidad cuando se trate de delitos de lesa humanidad, genocidio, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, tortura, ni delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexuales.

**Artículo 37. Ausencia de responsabilidad por legítima defensa en situación de hostilidades.** La proporcionalidad de la legítima defensa se evaluará de conformidad con lo dispuesto en la presente ley respecto de la valoración de la conducta militar, teniendo en consideración el nivel de la amenaza.

Las características intrínsecas del resultado de una acción defensiva no bastarán para determinar que la acción fue desproporcionada.

La legítima defensa de bienes esenciales para la supervivencia no podrá eximir de responsabilidad por comisión de delitos de lesa humanidad, genocidio, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, tortura, ni delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexuales.

**Artículo 38. Ausencia de responsabilidad por conductas ejecutadas por la Fuerza Pública respetuosas del Derecho Internacional Humanitario, realizadas en situación de hostilidades.**

a) Respecto de los daños a blancos legítimos u objetos militares, se aplicarán las siguientes reglas:

1. Ninguna acción, operación militar u orden de servicio policial que cause daños a blancos legítimos u objetivos militares, y que haya sido planeada en cumplimiento del deber de verificación

y los principios de distinción, proporcionalidad y precaución, dará lugar a responsabilidad penal para quienes la planeen o la ordenen.

2. Ninguna conducta en desarrollo de una acción, operación u orden de servicio que cause daños a blancos legítimos u objetivos militares, y que sea ejecutada de conformidad con la orden de operaciones y en cumplimiento del deber de verificación y los principios de distinción, proporcionalidad y precaución, dará lugar a responsabilidad penal para quienes la ejecuten.

3. Ninguna conducta en desarrollo de una acción, operación u orden de servicio que cause daños a blancos legítimos u objetivos militares, que sea ejecutada en cumplimiento del deber de verificación y los principios de distinción, proporcionalidad y precaución dará lugar a responsabilidad penal, así la conducta no se haya ajustado a la orden de operaciones, por la necesidad de proteger a la población o bienes civiles en las circunstancias en que ocurrieron los hechos o de evitar un daño grave al personal militar o policial, o a los bienes militares o policiales ante circunstancias no previstas en la orden de operaciones.

4. Lo señalado en los incisos anteriores (i) no puede ser invocado para justificar conductas realizadas por fuera del marco de la orden de operaciones violando las prohibiciones y deberes establecidos en esta ley, y (ii) puede ser desvirtuado en cada caso concreto por las autoridades judiciales competentes, sin perjuicio de la presunción de inocencia.

b) Respecto de los daños a bienes civiles y personas civiles que no estén participando en las hostilidades, se aplicarán las siguientes reglas:

1. Cuando en desarrollo de una acción, operación militar u orden de servicio policial dirigida contra un blanco legítimo u objetivo militar ocurran daños colaterales o incidentales a bienes o personas civiles, y la planeación de la misma haya cumplido con el deber de verificación y los principios de distinción, proporcionalidad y precaución, la orden de lanzar ese ataque no dará lugar a responsabilidad penal. Corresponde a las autoridades judiciales competentes asumir la carga de demostrar que tales deberes no fueron cumplidos al ser planeada la operación o al ser dada la orden.

2. Tampoco dará lugar a responsabilidad penal la conducta realizada en ejecución de dicha orden, si la ejecución cumple con el deber de verificación y los principios de distinción, proporcionalidad y precaución, el daño a objetos o personas civiles es colateral o incidental y es evidente que el ataque fue dirigido específicamente contra un blanco legítimo o un objetivo militar, tal como se encuentran definidos esos términos en esta ley. Corresponde a las autoridades judiciales competentes asumir la carga de demostrar que tales supuestos no se cumplen en cada caso.

**Parágrafo.** La ausencia de responsabilidad penal consagrada en este artículo y en el presente capítulo, no excluye la responsabilidad patrimonial que de acuerdo a la normatividad que regula la materia pueda predicarse de las acciones y daños ocasionados por las autoridades estatales.

**Artículo 39. Carga de la prueba del estatuto militar, policial o civil.** En los procesos judiciales contra miembros de la Fuerza Pública, la Fiscalía General de la Nación o el órgano competente de la jurisdicción penal militar y policial tendrá siempre la carga de la prueba de la comisión de una conducta punible, incluyendo la demostración del estatuto de civil o blanco legítimo, o de bien civil u objetivo militar de la persona u objeto presuntamente atacado.

### TÍTULO TERCERO

#### COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA Y DE LA JURISDICCIÓN PENAL MILITAR Y POLICIAL

**Artículo 40. Conexidad.** Los ataques de la Fuerza Pública contra blancos legítimos y objetivos militares se entenderán realizados en el marco de las hostilidades, salvo que se pruebe lo contrario.

### CAPÍTULO I

#### Conductas de competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria

**Artículo 41. Conductas de competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria.** Son de competencia exclusiva de la jurisdicción penal ordinaria los crímenes de lesa humanidad, los delitos de genocidio, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado.

Los delitos de genocidio, desaparición forzada, tortura, desplazamiento forzado, se entenderán de conformidad con sus respectivas definiciones en el Código Penal vigente y las normas que lo modifiquen.

Las conductas de violencia sexual son todos los delitos que atentan contra la libertad, integridad y formación sexuales contemplados en el Título IV del Código Penal, así como los artículos 138, 139 y 141 del Código Penal.

**Artículo 42. Crímenes de lesa humanidad.** Con el fin de determinar la jurisdicción competente, únicamente se entenderán por crímenes de lesa humanidad las conductas cometidas como parte de un “ataque generalizado o sistemático contra una población civil” y “con conocimiento de dicho ataque”, de conformidad con las definiciones del artículo 7° del Estatuto de Roma y los elementos de los crímenes desarrollados a partir de ese estatuto. La investigación, acusación y juzgamiento se adelantarán conforme a las leyes colombianas.

**Artículo 43. Ejecución extrajudicial.** Se adiciona un artículo 104B a la Ley 599 de 2000 que quedará así:

**Artículo 104B.** El agente del Estado que en ejercicio de sus funciones matare a una persona fuera de combate incurrirá en prisión de treinta y tres (33) a cincuenta (50) años, multa de dos mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (2.666,66) a siete mil quinientos (7.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de doscientos cuarenta (240) a trescientos sesenta (360) meses.

Se entenderá que está fuera de combate, siempre que se abstenga de todo acto hostil y no trate de evadirse, toda persona que:

- a) Esté en poder del agente del Estado;
- b) Esté inconsciente, ha naufragado o esté herida o enferma, y no pueda por ello defenderse;
- c) Se haya rendido y dejado las armas.

Incurrirá en la misma pena el agente del Estado que con ocasión del ejercicio de sus funciones matare a una persona civil puesta previamente con dicha finalidad en estado de indefensión, o bajo engaño.

**Artículo 44. Competencia con respecto a la ejecución extrajudicial.** El delito de ejecución extrajudicial será de competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria, aun cuando haya un concurso de conductas punibles entre la ejecución extrajudicial y otro tipo penal.

## CAPÍTULO II

### Conductas de competencia exclusiva de la justicia penal militar o policial

**Artículo 45. Infracciones contra el Derecho Internacional Humanitario.** Serán de competencia exclusiva de la Justicia Penal Militar las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, salvo las conductas enunciadas en el Capítulo I del Título Tercero de esta ley y las que no tengan relación próxima y directa con el servicio.

También serán de competencia exclusiva de la justicia penal militar las demás conductas que tengan relación próxima y directa con el servicio.

En consecuencia, aquellas conductas que no tengan relación próxima y directa con el servicio serán de competencia de la jurisdicción ordinaria.

**Artículo 46. Relación con el servicio.** Tienen relación con el servicio las tareas, objetivos, menesteres, acciones y procedimientos que guardan un vínculo próximo y directo con el cumplimiento de la función constitucional y legal del miembro de la Fuerza Pública en servicio activo.

La ocurrencia de un delito no rompe, por sí sola, la relación con el servicio.

**Artículo 47. Duda sobre la relación con el servicio.** En caso de que exista duda sobre la juris-

dicción competente para conocer sobre un proceso determinado, y el informe de la Comisión Técnica de Coordinación de que trata el Título Quinto no permitiera resolver esa duda, la competencia continuará radicada en la autoridad judicial que primero haya asumido su investigación, hasta tanto el órgano competente resuelva el conflicto.

La ausencia de relación con el servicio del acto denunciado o investigado será apreciada específica e individualmente con base en los hechos del caso y la vinculación fáctica de la conducta con el servicio, salvo en el evento de las conductas exceptuadas en el inciso segundo del artículo 221 de la Constitución.

La simple ausencia de información sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la conducta no configura, por sí sola, una duda sobre la jurisdicción competente. También existe una duda respecto de la competencia cuando de conformidad con las reglas aplicables no es posible afirmar que los hechos descritos en el informe de la Comisión Técnica de Coordinación tienen relación con el servicio.

## TÍTULO CUARTO

### INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR O POLICIAL

#### CAPÍTULO I

##### Independencia del mando institucional

**Artículo 48. Origen y finalidad de la justicia penal militar o policial.** La justicia penal militar o policial tiene su origen y razón de ser en la Fuerza Pública y su fin es administrar justicia en forma pública, autónoma, ágil y eficiente.

**Artículo 49. Independencia del mando institucional de la Fuerza Pública.** La justicia penal militar o policial será independiente del mando de la Fuerza Pública. Su función exclusiva será la de administrar justicia conforme a la Constitución y la ley. Los funcionarios y empleados de la justicia penal militar o policial no podrán buscar o recibir instrucciones del mando de la Fuerza Pública, respecto del cumplimiento de su función judicial.

Los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo que hacen parte de la línea de mando, no podrán ejercer funciones en la justicia penal militar o policial.

Los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo que hacen parte de la jurisdicción penal militar o policial, no podrán participar en el ejercicio del mando.

**Parágrafo.** Las garantías de independencia, autonomía e imparcialidad son extensibles, conforme al presente Título, a los funcionarios y empleados de la policía judicial de la justicia penal militar.

**Artículo 50. Acceso a la justicia.** La ley penal militar o policial garantizará el acceso a la justicia de todos los miembros de la Fuerza Pública y partes intervinientes.



**Artículo 51. Derecho de defensa.** En toda clase de actuaciones judiciales de la justicia penal militar o policial se garantiza, sin excepción alguna, el derecho de defensa, de acuerdo con la Constitución y la ley.

La defensa técnica también podrá ser ejercida por los miembros de la Fuerza Pública, siempre que sean abogados y estén debidamente inscritos.

## CAPÍTULO II

### Autonomía administrativa de la justicia penal militar o policial

**Artículo 52. Separación y autonomía.** La justicia penal militar o policial será administrada con autonomía respecto del mando institucional por una Unidad Administrativa Especial, como entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Defensa Nacional.

El Gobierno Nacional no podrá impartir instrucciones que incidan en la administración de justicia.

**Parágrafo.** La Unidad Administrativa Especial tendrá un Consejo Directivo con un número máximo de siete (7) servidores públicos, y su mayoría será siempre civil.

**Artículo 53. Definición de la estructura.** La estructura de la Unidad Administrativa Especial de justicia penal militar y policial será establecida por el Gobierno Nacional, de acuerdo con sus facultades constitucionales y legales.

El Gobierno Nacional también podrá establecer una estructura propia de la justicia penal policial, separada de la administración de la justicia penal militar. Dicha entidad deberá cumplir con los requisitos de separación y autonomía señalados en el artículo 52 de la presente ley.

**Artículo 54. Eliminación del Consejo Asesor de la justicia penal militar.** Deróguense los artículos 61 y 62 del Decreto 1512 de 2000 y el artículo 3° de la Ley 940 de 2005.

## CAPÍTULO III

### Autonomía de los funcionarios de la justicia penal militar o policial

**Artículo 55. Autoridad disciplinaria.** Los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo integrantes de la justicia penal militar o policial, no estarán sometidos a la autoridad disciplinaria de la línea de mando de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional.

Los magistrados, jueces y fiscales de la justicia penal militar o policial serán disciplinados por el Consejo Superior de la Judicatura por faltas en el ejercicio de sus funciones judiciales. Las demás faltas de los miembros de la justicia penal militar o policial serán conocidas por la autoridad disciplinaria de la Unidad Administrativa Especial de

la justicia penal militar o policial, conforme a las normas vigentes.

**Artículo 56. Estabilidad laboral.** Los funcionarios y empleados de la justicia penal militar o policial solo podrán ser retirados del servicio por las causales previstas en los regímenes y estatutos de carrera, y en las normas que regulen la actividad judicial.

**Artículo 57. Traslados.** La decisión de trasladar funcionarios y empleados de la justicia penal militar o policial deberá estar guiada por los criterios de acceso y eficacia de la justicia, necesidades del servicio o rotación del personal. La decisión será adoptada por acto administrativo y con el debido respeto por la independencia del ejercicio de las funciones judiciales.

**Artículo 58. Evaluación.** La evaluación de los funcionarios y los empleados de la justicia penal militar o policial será efectuada por la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar, conforme a los reglamentos.

**Artículo 59. Proceso de selección.** La Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la justicia penal militar o policial establecerá y realizará los procesos de selección del personal que se vincule a la justicia penal militar o policial.

**Artículo 60. Nominación de Magistrados y Fiscales Delegados ante el Tribunal Superior Militar o Policial.** Los Magistrados y Fiscales Delegados ante el Tribunal Superior Militar y Policial no serán nominados por el mando de la Fuerza Pública; ellos se escogerán de lista de candidatos conformada por quienes cumplan los requisitos generales y especiales que establezca la ley ordinaria, previa reglamentación por el Gobierno Nacional del procedimiento para conformar dicha lista.

**Artículo 61. Criterios mínimos para designación y ascenso.** Los funcionarios de la justicia penal militar o policial serán designados y ascendidos mediante un sistema que tenga en cuenta, por lo menos, los siguientes criterios:

- a) La no injerencia directa o indirecta del mando de la Fuerza Pública.
- b) El ascenso no estará condicionado al sentido de sus providencias.
- c) La especialidad en su formación, capacitación periódica y desempeño profesional.
- d) La existencia de cupos de ascenso en una planta propia y separada para la justicia penal militar o policial.

**Artículo 62. Cambio de cuerpo y especialidad.** Los funcionarios de la justicia penal militar o policial podrán solicitar, por una sola vez, su cambio de cuerpo o especialidad.

La autoridad competente de la Fuerza Pública podrá aceptar o rechazar dicha solicitud.

**Artículo 63. Sede de los despachos judiciales.** Los despachos judiciales de la justicia penal militar o policial se ubicarán, en lo posible, en sedes separadas de las unidades militares y policiales, excepto en aquellos casos en que por razones de seguridad se considere necesario mantener su ubicación al interior de las mismas. En estos casos, se garantizará una separación física entre los despachos judiciales y las demás instalaciones de las unidades militares y policiales, con acceso fácil e independiente.

Corresponde a la Defensoría del Pueblo velar por el acceso de los familiares de las víctimas y sus representantes a los despachos de la justicia penal militar o policial. El Defensor del Pueblo y los abogados de las víctimas podrán solicitar que un proceso específico se desarrolle en la sede de otro despacho de la justicia penal militar o policial. El Tribunal Superior Militar decidirá sobre la solicitud dentro del término de diez días.

**Artículo 64. Períodos.** Los magistrados del Tribunal Superior Militar y Policial y los Fiscales Penales Militares y Policiales delegados ante esta Corporación tendrán un período fijo de ocho (8) años no prorrogables, y no podrán ser reelegidos.

#### CAPÍTULO IV

##### **Imparcialidad de la justicia penal militar o policial**

**Artículo 65. Imparcialidad.** Los funcionarios de justicia penal militar o policial estarán sometidos en sus decisiones únicamente al imperio de la Constitución y la ley. En el ejercicio de las funciones de investigación, acusación y juzgamiento se orientarán por el imperativo de establecer con objetividad la verdad y la justicia.

**Artículo 66. Reparto.** El reparto de los procesos en la justicia penal militar o policial se realizará de manera aleatoria. Los reglamentos internos desarrollarán esta disposición.

**Artículo 67. Causales de impedimento.** Los jueces y fiscales penales militares o policiales actuarán de manera imparcial y su imparcialidad deberá ser respetada por todos, en especial por quienes tengan interés en sus decisiones. La ley ordinaria regulará las causales de impedimento para asegurar la separación entre las funciones de la justicia penal militar o policial y las funciones militares o policiales, y la independencia de los funcionarios competentes para la investigación, acusación y juzgamiento, en cada caso concreto.

**Artículo 68. Contactos ex parte.** Los fiscales y jueces penales militares o policiales se abstendrán de tener comunicación privada con las partes, o con cualquier persona sobre los asuntos propios de su función, salvo en los casos previstos en la ley.

#### TÍTULO QUINTO COMISIÓN TÉCNICA DE COORDINACIÓN

#### CAPÍTULO I

##### **Conformación, funciones y atribuciones**

**Artículo 69. Composición.** La Comisión Técnica de Coordinación estará conformada por seis (6) comisionados, quienes serán nombrados por períodos personales de tres (3) años así:

a) Tres (3) miembros serán designados por el Fiscal General de la Nación a partir de la lista de miembros de la Fuerza Pública activos o en retiro que le presente el Fiscal General Penal Militar y Policial.

b) Tres (3) miembros serán designados por el Fiscal General Penal Militar y Policial, a partir de la lista que le presente el Fiscal General de la Nación.

**Parágrafo.** El Gobierno Nacional, en consideración a las cargas asumidas por la Comisión podrá ampliar o reducir su conformación, respetando en todo caso la paridad y las reglas previstas en el presente artículo.

**Artículo 70. Calidades de los miembros.** Para ser designado Comisionado, deberán acreditarse más de diez (10) años de experiencia como fiscal, juez penal o investigador en la jurisdicción penal ordinaria o en la justicia penal militar o policial, asesor jurídico de la Fuerza Pública, o en el campo operacional como oficial de línea.

**Artículo 71. Presidencia de la Comisión.** La presidencia de la Comisión se rotará entre los miembros cada seis (6) meses y en esta rotación se alternará entre comisionados nominados por el Fiscal General de la Nación y el Fiscal General Penal Militar y Policial.

**Artículo 72. Secretaría de la Comisión.** La Comisión tendrá un Secretario, designado para el efecto por el Fiscal General de la Nación.

**Artículo 73. Sede de la Comisión.** La Comisión sesionará en la misma sede en que lo haga el Tribunal de Garantías Penales.

**Artículo 74. Funciones de la Comisión.** La Comisión tiene la función de constatar los hechos de las operaciones o procedimientos de la Fuerza Pública, a solicitud de las autoridades indicadas en el artículo 77 de la presente ley.

La previa convocatoria de la Comisión no será un requisito para la iniciación o continuación de un proceso penal ante cualquier jurisdicción. Tampoco impide que las víctimas de un delito ejerzan a plenitud sus derechos.

**Artículo 75. Órganos de policía judicial.** Las autoridades que cumplen funciones de policía judicial, tanto en la jurisdicción penal ordinaria como en la jurisdicción penal militar o policial, tienen la obligación de apoyar a la Comisión. La Comisión tendrá la facultad de requerir a los órganos de policía judicial para verificar los hechos u obtener información que se derive de la evidencia

recaudada, preservando los protocolos de cadena de custodia.

La Comisión requerirá en primer lugar a los funcionarios enumerados en listas por especialidades, que deberán mantener la Fiscalía General de la Nación y la Fiscalía General Penal Militar y Policial. Una vez un funcionario sea requerido por la Comisión, este deberá concentrarse inmediatamente en la labor encargada, con prelación sobre cualquier otra labor.

En caso de no ser posible requerir a funcionarios de estas listas, la Comisión podrá autónomamente requerir la colaboración de funcionarios de policía judicial de las dos jurisdicciones.

**Artículo 76. Obligación de cooperar.** Todas las autoridades tienen la obligación de cooperar con la Comisión. La Comisión tiene la facultad de solicitar y obtener toda la información que considere necesaria para llevar a cabo sus funciones, así como la facultad de citar a cualquier funcionario cuya entrevista considere necesaria para el mismo efecto.

Las personas citadas podrán invocar el derecho contemplado en el artículo 33 de la Constitución. De esta decisión no se podrá derivar un indicio en contra de esas personas en ninguna investigación.

## CAPÍTULO II

### Procedimientos de la Comisión

**Artículo 77. Convocatoria de la Comisión.** Las siguientes personas tienen la facultad indelegable de solicitar la intervención de la Comisión, con posterioridad a la realización de cualquier acción o procedimiento de la Fuerza Pública:

1. El Fiscal General de la Nación.
2. El Fiscal General Penal Militar y Policial.
3. El Procurador General de la Nación

**Artículo 78. Requisitos para la convocatoria.** La autoridad que convoca a la Comisión debe expresar por escrito dirigido a dicha entidad el lugar donde se efectuó la operación y los hechos que estima necesario que la Comisión constate a la mayor brevedad.

La formulación de denuncia o la apertura oficiosa de una investigación no impide que la Comisión cumpla sus funciones. La Comisión no podrá ser convocada después de la realización de audiencia de formulación de acusación o la adopción de resolución de acusación en el respectivo proceso.

**Artículo 79. Procedimiento de verificación.** La Comisión aplicará el siguiente procedimiento para la verificación de los hechos:

1. El Presidente de la Comisión designará a dos (2) comisionados relatores, uno proveniente de cada jurisdicción.
2. Los comisionados relatores deberán recopilar toda la información necesaria con la colaboración de los órganos de policía judicial. La Comi-

sión tendrá la facultad de requerir a los órganos de policía judicial para verificar los hechos u obtener información que se derive de la evidencia recaudada, preservando los protocolos de cadena de custodia. Los comisionados relatores deberán visitar e inspeccionar el lugar de los hechos, a menos que la Comisión en pleno lo considere innecesario para constatarlos.

3. Los comisionados relatores redactarán el proyecto de informe de la Comisión, que deberá ser aprobado por la misma.

4. El informe de la Comisión deberá contener:

- a) Una constatación de los hechos que la Comisión haya podido establecer.
- b) Una relación de los hechos que la Comisión no haya podido establecer.
- c) Una relación de las actividades realizadas y de las personas entrevistadas.
- d) Una conclusión sobre si hay indicios de la ocurrencia de una conducta punible.
- e) Una recomendación preliminar, que podrá ser la iniciación o continuación de una investigación por la Fiscalía General Penal Militar y Policial o la Fiscalía General de la Nación. De no encontrar indicios de una conducta punible, la Comisión podrá recomendar no iniciar una investigación.

**Parágrafo.** La Comisión deberá aplicar las reglas del Derecho Internacional Humanitario, en particular las establecidas en el Título I de esta ley, y las reglas especiales del derecho penal establecidas en el Título II de la misma, al determinar si hay o no indicios de una conducta punible.

**Artículo 80. Efectos del informe.** El informe de la Comisión podrá ser usado como base del programa de investigación en los procesos penales, de conformidad con lo que establezca el correspondiente código procesal. El informe de la Comisión no tendrá ningún otro efecto jurídico. El informe que no encuentre indicios de una conducta punible no impedirá la denuncia penal por parte de los particulares ni la iniciación oficiosa de una investigación.

**Artículo 81. Remisión del informe.** El informe será remitido a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General Penal Militar y Policial, y de ser solicitado, al Tribunal de Garantías Penales para la resolución de conflictos de competencia.

Sólo la recomendación de la Comisión será pública. Las demás partes del informe están sometidas a reserva.

**Artículo 82. Plazos.** La Comisión tendrá veinte (20) días para rendir su informe. Sin embargo, los comisionados relatores podrán solicitar a la Comisión la extensión del plazo de conformidad con la complejidad del caso, los tiempos de desplazamiento al lugar de los hechos y los riesgos

de seguridad para ese desplazamiento. En ningún caso el plazo podrá ser mayor a sesenta (60) días.

## TÍTULO SEXTO

### TRIBUNAL DE GARANTÍAS PENALES

#### CAPÍTULO I

##### Composición y elección

**Artículo 83. Composición.** El Tribunal de Garantías Penales estará compuesto por ocho (8) magistrados, cuatro (4) de los cuales deberán haber sido miembros de la Fuerza Pública en retiro al momento de su postulación, uno por cada Fuerza y uno por la Policía Nacional, y cuatro (4) civiles.

**Artículo 84. Elección.** Dos (2) magistrados, uno civil y uno de la Fuerza Pública en retiro serán elegidos por la sala de gobierno de la Corte Suprema de Justicia; dos magistrados (2), un civil y uno de la fuerza pública en retiro, por la sala de gobierno del Consejo de Estado; y (4) cuatro, dos (2) civiles y dos (2) de la Fuerza Pública en retiro por la Corte Constitucional en pleno. Los postulados deberán cumplir con los requisitos exigidos para ser magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial y estarán sometidos a las mismas inhabilidades, incompatibilidades y autoridades penales y disciplinarias.

Cada magistrado será elegido de una terna de candidatos. Cuando el magistrado a elegir sea un civil, la terna será integrada por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Cuando el magistrado a elegir hubiere sido miembro de la Fuerza Pública, la terna será conformada por el Presidente de la República.

Los magistrados que sean miembros de la Fuerza Pública en retiro deberán tener como mínimo el grado de Teniente Coronel, Capitán de Fragata o Teniente Coronel del Aire. El tiempo del servicio prestado en cada Fuerza y en la Policía Nacional como miembro del cuerpo de la justicia penal militar o asesor jurídico será contabilizado como parte del ejercicio profesional requerido para ser elegible al cargo.

La experiencia en el campo operacional podrá ser criterio de homologación para la experiencia profesional exigida, cuando se trate de abogados oficiales de línea de la fuerza pública en retiro.

**Parágrafo.** Para la elección de los Magistrados de que trata el presente artículo, las Salas tendrán un término máximo de un mes a partir de la composición de la terna para la elección, el mismo término aplicará en el caso de existir una vacante.

**Artículo 85. Período.** Los magistrados servirán por períodos individuales de ocho (8) años y no podrán ser reelegidos.

**Artículo 86. Salas.** El Tribunal estará conformado por una Sala Plena y Salas de Decisión de cuatro (4) magistrados, respetando la regla de paridad.

La competencia de cada Sala será definida por sorteo efectuado por la Sala Plena.

**Artículo 87. Conjueces.** El Tribunal podrá designar conjueces para dirimir empates en Salas de Decisión y Sala Plena, y para permitir el pronunciamiento de salas que han sido desintegradas por la aceptación de impedimentos o recusaciones contra sus miembros, conservando la paridad.

#### CAPÍTULO II

##### Control de garantías en ejercicio del poder preferente

**Artículo 88. Poder preferente.** El Tribunal de Garantías Penales tendrá poder preferente para ejercer el control de garantías en los procesos penales que se adelanten en cualquier jurisdicción por conductas realizadas por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo. En ejercicio de este poder preferente, el Tribunal podrá asumir la función de control de garantías en cualquier momento de la actuación.

El Tribunal de Garantías Penales ejercerá su poder preferente de oficio o a petición de parte, incluidas las víctimas. La Sala Plena decidirá si el Tribunal debe o no ejercer el poder preferente, y repartirá el proceso a una de las salas o conocerá del mismo directamente.

**Artículo 89. Legislación aplicable.** Para el ejercicio del control de garantías, el Tribunal de Garantías Penales aplicará el Código de Procedimiento Penal en los procesos adelantados ante la jurisdicción ordinaria, el Código Penal Militar en los procesos adelantados ante la jurisdicción penal militar o policial, y demás normas aplicables. En caso de existir un código específico a los procesos contra miembros de la Policía Nacional ante una justicia penal policial, se aplicará dicho código en tales procesos.

Las decisiones de las Salas serán susceptibles de recurso de reposición ante la misma Sala, y el de apelación ante la Sala plena.

**Artículo 90. Decisión por magistrado en casos urgentes.** En caso de que el código procesal respectivo requiera la realización inmediata de una audiencia de control de garantías, esta se celebrará por el magistrado de reparto, quien deberá tomar la decisión respectiva. La decisión deberá ser revisada de oficio y confirmada o revocada por la Sala a la que este pertenezca, en el siguiente día hábil.

#### CAPÍTULO III

##### Control de la acusación

**Artículo 91. Control formal y material de la acusación.** El Tribunal de Garantías Penales, en los casos en que ejerza su poder preferente, deberá presidir la audiencia de formulación de acusación y realizar el control formal y material de la misma de acuerdo a lo previsto en el código aplicable.



El Tribunal se abstendrá de remitir la actuación al juez de conocimiento competente en los siguientes casos:

a) Cuando la acusación no contenga una imputación fáctica concreta.

b) Cuando la tipificación de los delitos desborde de manera clara e indiscutible el marco fáctico de la acusación.

La respectiva Fiscalía podrá formular una nueva acusación con base en nuevos elementos probatorios o una calificación jurídica distinta, respetando en todo caso el principio de congruencia.

En caso contrario, el Tribunal deberá remitir la actuación al juez de conocimiento de la jurisdicción ante la cual se adelanta el proceso.

Contra la decisión del Tribunal no procederá ningún recurso, sin perjuicio de la acción de tutela que será resuelta en primera instancia por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

**Parágrafo.** En los procesos sustanciados bajo la Ley 522 de 1999 y la Ley 600 de 2000, en que el Tribunal de Garantías Penales haya decidido ejercer el poder preferente, el respectivo fiscal deberá solicitar la audiencia de formulación de acusación ante el Tribunal después de haber proferido resolución de acusación, caso en el cual la resolución de acusación se entenderá ejecutoriada si el Tribunal de Garantías Penales la confirma.

#### CAPÍTULO IV

##### Conflictos de competencia entre jurisdicciones

**Artículo 92. Legitimación.** Podrán plantearse conflictos de competencia entre jurisdicciones:

a) En Ley 522 de 1999 y Ley 600 de 2000.

1. La Fiscalía General de la Nación.
2. Los jueces de instrucción penal militar.
3. Los fiscales penales militares o policiales.
4. Los jueces de instancia o conocimiento.

b) En la Ley 906 de 2004 y Ley 1407 de 2010.

1. Los jueces de conocimiento.
2. Los jueces de garantías o con funciones de garantías.

**Artículo 93. Oportunidad.** El conflicto de competencia de jurisdicciones podrá ser solicitado por las partes hasta la audiencia de acusación. El juez de garantías o de conocimiento podrá plantearlo en cualquier momento de la actuación.

Las víctimas, sin perjuicio de sus demás derechos, podrán intervenir en la audiencia de formulación de acusación, para manifestarse sobre posibles causales de incompetencia.

**Parágrafo.** Podrán solicitarse conflictos de jurisdicción posteriores a la acusación en procesos que se encuentren en la jurisdicción penal militar o

policial, donde sea evidente que se cometió alguna de las conductas enunciadas taxativamente en el inciso segundo del artículo 221 de la Constitución.

Igualmente, en los procesos reglados por la Ley 522 de 1999 y en la Ley 600 de 2000, los conflictos de jurisdicción podrán plantearse en cualquier momento.

**Artículo 94. Conflicto positivo y negativo.** El conflicto de competencias puede ser positivo o negativo. Es positivo cuando el funcionario de una jurisdicción solicita el envío de un proceso y el funcionario de la otra jurisdicción no accede a la solicitud por considerar que su propia jurisdicción es la competente. Es negativo cuando el funcionario de una jurisdicción solicita enviar el proceso, y el funcionario de la otra jurisdicción no acepta competencia sobre el mismo.

**Artículo 95. Solicitud total o parcial.** La solicitud de una a otra jurisdicción de que trata el artículo anterior podrá versar sobre una conducta individual dentro de los distintos hechos que se investiguen en el proceso.

Cuando en la jurisdicción penal militar o policial se investiguen conductas derivadas de una operación militar o policial a la que se aplique el Derecho Internacional Humanitario y tenga relación próxima y directa con el servicio, y una o más conductas en el marco de la operación no tengan relación próxima y directa con el servicio, la Fiscalía General de la Nación podrá solicitar a la jurisdicción penal militar o policial la ruptura de la unidad procesal, la cual podrá ser decretada para enviar a la Fiscalía General de la Nación únicamente la investigación relacionada con la conducta que no tiene relación próxima y directa con el servicio.

**Artículo 96. Procedimiento.** El funcionario de una jurisdicción que reciba la solicitud de la otra jurisdicción y decida no acceder a la misma, deberá inmediatamente remitir la actuación al Tribunal de Garantías Penales para que este decida el conflicto de competencias.

El Tribunal de Garantías Penales podrá solicitar a las dos jurisdicciones toda la información que considere necesaria, y podrá solicitar el informe de la Comisión Técnica de Coordinación, de existir este.

El Tribunal deberá decidir sobre la competencia en Sala Plena, en un término máximo de quince (15) días. La decisión del Tribunal será definitiva y no podrán plantearse nuevos conflictos de competencia dentro del mismo proceso, sin perjuicio de la discusión del asunto a través del recurso extraordinario de casación.

**Parágrafo.** Podrán plantearse nuevos conflictos de competencia en procesos que se encuentren en la jurisdicción penal militar o policial, si surge evidencia clara de que se cometió algunas de las conductas enunciadas taxativamente en el inciso

segundo del artículo 221 de la Constitución Política.

TÍTULO SÉPTIMO  
DISPOSICIONES FINALES

**Artículo 97. Fiscalía General Penal Militar y Policial.** Mientras es designado el Fiscal General Penal Militar y Policial y entra a operar la Fiscalía General Penal Militar y Policial, los Fiscales ante el Tribunal Superior Militar y policial cumplirán las funciones de nominación de los miembros y de convocatoria de la Comisión Técnica de Coordinación, que según esta ley corresponden al Fiscal General Penal Militar y Policial.

**Artículo 98. Justicia transicional.** Esta ley no constituye ni podrá ser interpretada como un desarrollo de los mecanismos de justicia transicional, a que se refiere el Acto Legislativo 1 de 2012.

**Artículo 99. Capacitación.** El Gobierno Nacional, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial tomarán las acciones necesarias para que, dentro los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, se capacite de manera amplia y suficiente, sobre las materias allí contenidas, a los miembros de la Fuerza Pública y funcionarios encargados de investigar y administrar justicia.

**Artículo 100. Vigencia y derogatorias.** Esta ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

*Juan Manuel Galán Pachón, Hernán Andrade Serrano,*

Senadores de la República.

*Óscar Bravo Realpe, Hugo Velázquez Jaramillo,*

Representantes a la Cámara.

ACTA

COMISIÓN ACCIDENTAL DE MEDIACIÓN


PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. 211 DE 2013 SENADO – 268 DE 2013 CÁMARA


En las instalaciones del Congreso de la República, recinto de sesiones de la Comisión Primera de Senado, el día 18 de junio de 2013 a las 15:14 pm, se reunieron los Representantes a la Cámara Óscar Bravo Realpe y Hugo Velázquez Jaramillo (concluidores Cámara), los Senadores Juan Manuel Galán y Hernán Andrade Serrano (concluidores Senado) y como invitado, el Ministro de Defensa Nacional, Juan Carlos Pinzón Bueno, en su calidad de autor del proyecto y como observador, para redactar el informe de conciliación del Proyecto de Ley Estatutaria No 211 de 2013 Senado 268 de 2013 Cámara "por la cual se desarrollan los artículos 116 y 221 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones".


En cumplimiento de la designación que hicieron las Mesas Directivas, como concluidores del Proyecto de Ley Estatutaria No 211 de 2013 Senado 268 de 2013 Cámara "por la cual se desarrollan los artículos 116 y 221 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.", y una vez revisados los textos aprobados por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, los presentes concluidores concluimos adoptar en su totalidad el texto aprobado en la sesión del 17 de junio de 2013 de la Plenaria de la Cámara de Representantes.

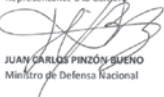
Para dejar constancia de lo dicho, firmamos a continuación,

  
JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN  
Senador de la República

  
HERNÁN ANDRADE SERRANO  
Senador de la República

  
HUGO VELÁZQUEZ JARAMILLO  
Representante a la Cámara

  
ÓSCAR BRAVO REALPE  
Representante a la Cámara

  
JUAN CARLOS PINZÓN BUENO  
Ministro de Defensa Nacional

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2013 SENADO, 213 DE 2012 CÁMARA

*por medio de la cual se adoptan medidas complementarias para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor a través del compromiso institucional y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., junio de 2013

Doctor

JORGE ELIÉCER BALLESTEROS BERNIER

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

**Referencia:** Ponencia para primer debate en senado al Proyecto de ley número 255 de 2013 Senado, 213 de 2012 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas complementarias para la protección, apoyo e integración social y producti-

*va del adulto mayor a través del compromiso institucional y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento a la honrosa designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima de Senado, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Senadores el informe de **ponencia para primer debate Senado al Proyecto de ley número 255 de 2013 Senado, 213 de 2012 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas complementarias para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor a través del compromiso institucional y se dictan otras disposiciones.**

*Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento,*

*Gilma Jimenez Gomez,*

Senadoras de la República.

### 1. Antecedentes

Este proyecto de ley es de autoría de la honorable Representante Victoria Eugenia Vargas Vives, radicado ante la Cámara de Representantes el

29 de marzo de 2012 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 133 de 2012. Cuenta con las siguientes publicaciones:

Ponencia para primer debate en Cámara, *Gaceta del Congreso* número 224 de 2012.

Texto definitivo primer debate Cámara, *Gaceta del Congreso* número 418 de 2012.

Ponencia segundo debate Cámara, *Gaceta del Congreso* número 418 de 2012.

Texto definitivo plenaria Cámara, *Gaceta del Congreso* número 268 de 2013.

Fecha de radicación en Senado: 6 mayo de 2013.

Fecha de radicación ante Comisión Séptima Senado: 10 mayo de 2013.

El proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley respectivamente.

## 2. Objeto del proyecto de ley

La iniciativa objeto de debate, busca generar espacios de protección y cobertura por medio de mecanismos que impulsen la productividad en profesiones, artes y oficios enfocados en los adultos mayores, atendiendo a los criterios de experiencia, dignidad y preeminencia de los derechos de esta población en Colombia.

## 3. Justificación

La autora de la iniciativa resalta los valores morales y profesionales que tienen los adultos mayores una vez terminado su ciclo laboral, pero es innegable que una vez una persona se jubila, pasa a ser parte de un grupo de personas consideradas como “socialmente improductivas” en algunos casos.

En Colombia, la expectativa de vida ha aumentado, es por ello que es necesario a criterio de la autora de la iniciativa, buscar mecanismos que propendan por aumentar la productividad en los adultos mayores.

## 4. Consideraciones generales

Si bien es cierto la política Nacional de Envejecimiento y Vejez, creada desde el año 2007, dejó explícitas unas acciones y ejes temáticos con el fin de favorecer y empoderar la población de adultos mayores en Colombia, se ha visto la necesidad desde el legislativo de fortalecer mediante leyes el régimen de protección y de prerrogativas que bien puede otorgársele a quienes han contribuido a formar esta Nación con su fuerza de trabajo durante su vida productiva.

Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud del año 2010, arrojó los siguientes resultados que vale la pena mencionar respecto de la situación del adulto mayor en Colombia.

### Características generales

- En la ENDS 2010 el total de adultos mayores entrevistados fue de 17.574 y la tasa de respuesta total fue de 92 por ciento.

- El 71 por ciento de los adultos mayores hombres está casado o vive en unión libre, mientras que para las mujeres este porcentaje es de 37 por ciento.

- El 38 por ciento del total de las mujeres de la tercera edad son viudas mientras que este porcentaje en los hombres es solo del 11 por ciento.

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

- Los departamentos que presentan mayor proporción de mujeres que de hombres en la tercera edad son Atlántico, Bogotá, Guajira, Antioquia, Valle, Bolívar y Magdalena. En el resto de los departamentos predominan los hombres.

- Tres de cada cinco adultos mayores son jefes de hogar y 20 por ciento son cónyuges. Hay un 10 por ciento de las mujeres que viven solas en hogares unipersonales, 28 por ciento que viven en familia nuclear, 57 por ciento en familia extensa y 5 por ciento en familia compuesta.

### Condiciones laborales

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

- El 71 por ciento de las mujeres que trabaja son trabajadoras por cuenta propia, 9 por ciento son empleadas domésticas y 8 por ciento obreras o empleadas de empresa particular.

- A medida que aumenta el índice de riqueza, disminuyen las proporciones de los adultos mayores que trabajan. Los adultos mayores de los estratos más bajos señalan que lo hacen por necesidad del ingreso o para ayudar a su familia, en tanto que los de estratos medio y alto lo hacen más para estar ocupados, para sentirse útiles o porque les gusta el trabajo.

- Menos de la mitad de los adultos mayores trabajan a destajo por horas o por días (26 o 21 por ciento respectivamente). Les siguen quienes reciben salario fijo (23 por ciento) o les pagan por comisión o por porcentaje (15 por ciento). A un 9 por ciento no le pagan por su trabajo, un 3 por ciento recibe pago en especie (ropa o comida) y el 2 por ciento recibe honorarios.

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

• Entre los adultos mayores que no trabajan un 27 por ciento vive de la ayuda de los familiares que residen en el país y 4 por ciento fuera de él; y casi la tercera parte (28 por ciento) son jubilados. El 9 por ciento vive de otros ingresos, hay un 13 por ciento que recibe subsidio de bienestar social para su supervivencia y 30 por ciento que no tiene ningún ingreso.<sup>1</sup>

Teniendo en cuenta lo anterior, y sabiendo que la condición de adulto mayor genera una protección especial por parte del Estado y de la sociedad civil, dado su estado de vulnerabilidad e indefensión en muchos casos se considera que no debe hacerse distinción en cuanto a la categorización para la atención de los adultos mayores. Es decir, para los ponentes todos los adultos mayores deben gozar de todos los beneficios contemplados en las normas y en la política de envejecimiento y vejez.

## 5. Marco legal

### Constitución Política

**Artículo 5°.** El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

**Artículo 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

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

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

**Artículo 46.** 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.

**Artículo 93.** Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los Derechos Humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de confor-

midad con los tratados internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia.

Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Protocolo de San Salvador:

Sistema Universal de Derechos Humanos.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (Pidesc).

Adicionalmente el Congreso de la República aprobó la Ley 319 de 1996, por medio de la cual se ratificó el precitado Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”, suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988. Esta norma contiene las disposiciones orientadas a la protección a las personas mayores a través, entre otras, de la obligación de adoptar medidas necesarias, de orden interno y mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el Protocolo.

### Leyes

• **Ley 1171 de 2007.** En materia de salud establece beneficios para las personas mayores de 62 años, relativos a establecer como obligación a las Empresas Promotoras de Salud de asignar citas en los servicios de consulta externa médica, odontológica y por médico especialista y apoyos diagnósticos dentro de las 48 horas siguientes a la solicitud por parte de estos y de entregarle medicamentos a domicilio dentro de las 72 horas siguientes a la prescripción, si estos no se han entregado inmediatamente, salvo en los casos de extrema urgencia, cuando la entrega debe ser inmediata.

Esta ley le confiere competencia a la Superintendencia de Salud para sancionar a quienes incumplan estas obligaciones. Adicionalmente esta ley establece beneficios económicos (descuentos para espectáculos en espacios oficiales e instituciones oficiales de educación superior), tarifas diferenciales en transporte público, en servicios de hotelería y turismo, gratuidad para ingreso a museos estatales, ventanillas preferenciales en sitios de atención al público).

• **Ley 1251 de 2008.** Contiene un conjunto de disposiciones para garantizar los derechos de las personas adultas mayores, dentro de las cuales dispone que se debe expedir la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez y le da su marco y fija las áreas de intervención que debe tener en cuenta, entre ellas la relativa a la **Protección a la salud y**

<sup>1</sup> Tomado de Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010. [http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/documentos/boletines/prensa/Situacion\\_de\\_los\\_Adultos\\_Mayores\\_en\\_Colombia.pdf](http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/documentos/boletines/prensa/Situacion_de_los_Adultos_Mayores_en_Colombia.pdf)



**bienestar social** (artículo 17, numeral 1), indicando que “Los adultos mayores tienen derecho a la protección integral de la salud y el deber de participar en la promoción y defensa de la salud propia, así como la de su familia y su comunidad.

Esta norma dispone también que el Ministerio de la Protección Social atienda las necesidades de salud y de bienestar social de este grupo poblacional mediante la formulación de políticas y directrices en materia de salud y bienestar social, a fin de que se presten servicios integrados con calidad.

Adicionalmente precisa como obligaciones del Estado, a través de sus entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, de conformidad con el ámbito de sus competencias, a las aseguradoras, a las instituciones públicas y privadas del sector salud y de asistencia social, las siguientes:

a) Garantizar la provisión de servicios y programas integrales de atención, promoción y prevención en salud mental para los adultos mayores en instituciones públicas y privadas;

b) Proponer acciones tendientes a la elevación de calidad y especialización de los servicios de la salud que prestan al adulto mayor;

c) Desarrollar acciones permanentes de educación y capacitación en la prevención y el autocuidado;

d) Evaluar y fortalecer el funcionamiento de los Programas de Apoyo Alimentario y de Medicamentos Gratuitos;

e) Acompañar y monitorear el proceso hacia la conformación de la pensión justa y equitativa a las necesidades de los adultos mayores que permitan una vida digna;

f) Evaluación permanente a la calidad de los servicios prestados en los centros de cuidados prolongados para los adultos mayores (centros de protección social, casas, etc.);

g) Ampliar las coberturas de acceso a los servicios de salud y bienestar social de acuerdo a las necesidades presentadas por el adulto mayor;

h) Generar mecanismos eficaces para la vigilancia y control de las instituciones prestadoras de servicios al adulto mayor;

i) Crear programas especiales en detección oportuna y tratamiento temprano de enfermedades crónicas entre los adultos mayores, así como de cuidado y auxilio a quienes sufren de discapacidades funcionales;

j) Crear programas de salud, asistencia social y bienestar dirigidos a atender las necesidades de las personas en las diferentes etapas del ciclo de vida, mediante medidas preventivas y de promoción de

la salud y actividades que generen un envejecimiento saludable;

k) Generar, fortalecer y fomentar especialidades médicas y asistenciales para adultos mayores en geriatría y gerontología;

l) Generar capacitaciones para cuidadores formales e informales de adultos mayores;

m) Desarrollar servicios amplios de atención de la salud mental que comprendan desde prevención hasta la intervención temprana, la prestación de servicios de tratamiento y la gestión de los problemas de salud mental de los adultos mayores.

Dispone también la norma que el adulto mayor afiliado al Sistema de Seguridad Social en Salud que por el tipo de atención requiera una oferta de servicio por fuera de su lugar de origen, tendrá derecho a que se le garantice un lugar de paso temporal donde se realizará su atención.

• **Ley 1315 de 2009.** Establece las condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención y fija la competencia de las Secretarías de Salud municipales para conferir las licencias de funcionamiento y hacer seguimiento al funcionamiento de estos Centros.

• **Ley 1276 de 2009.** Mediante esta ley se autoriza a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y distritales, para emitir una estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano (municipales o privados a los que se les paga cupos por anciano atendido) y Centros de Vida de la Tercera Edad; (que prestan servicios integrales diurnos y están a cargo de la administración municipal) recursos que se destinarán, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida, y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional (artículo 3°).<sup>2</sup>

## 6. Pliego de modificaciones

Dado el alcance del presente proyecto de ley y debido a las consideraciones anteriormente planteadas; se pone a su consideración el texto propuesto para primer debate Senado:

<sup>2</sup> Marco normativo y legal tomado del proyecto original publicado en la gaceta 133/2012. Autoría H.R. Victoria Eugenia Vargas Vives.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO
<p><i>por medio de la cual se adoptan medidas complementarias para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor a través del compromiso institucional y se dictan otras disposiciones.</i> El Congreso de Colombia DECRETA:</p>	<p><i>por medio de la cual se adoptan medidas complementarias para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor a través del compromiso institucional y se dictan otras disposiciones.</i> El Congreso de Colombia DECRETA:</p>
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto rescatar el valor social, la experiencia, la dignidad y la preeminencia de los derechos de los adultos mayores a través de la delimitación de responsabilidades estatales, la enunciación de competencias nacionales y territoriales y la generación de espacios oficiales y mixtos de protección y cobertura, al igual que a través del impulso a los mecanismos de productividad en profesiones, artes y oficios.</p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto rescatar el valor social, la experiencia, la dignidad y la preeminencia de los derechos de los adultos mayores a través de la delimitación de responsabilidades estatales, la enunciación de competencias nacionales y territoriales y la generación de espacios oficiales y mixtos de protección y cobertura, al igual que a través del impulso a los mecanismos de productividad en profesiones, artes y oficios.</p>
<p><b>Artículo 2°. Concordancia normativa.</b> Sin perjuicio de los derechos, deberes, obligaciones, entidades y funcionarios señalados en la presente ley, los principios y criterios de protección especial a los adultos mayores y los deberes de las autoridades para su protección serán los determinados en la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y aquellos enunciados en el Código Nacional de Convivencia Ciudadana.</p>	<p><b>Artículo 2°. Concordancia normativa.</b> Sin perjuicio de los derechos, deberes, obligaciones, entidades y funcionarios señalados en la presente ley, los principios y criterios de protección especial a los adultos mayores y los deberes de las autoridades para su protección serán los determinados en la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y aquellos enunciados en el Código Nacional de Convivencia Ciudadana.</p>
<p><b>Artículo 3°. Espacios institucionales para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor.</b> Los entes territoriales con el acompañamiento del Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces como órgano rector de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, deberán facilitar las condiciones para el funcionamiento de escenarios oficiales y mixtos de asistencia, protección y cobertura médica y psicológica básica a los adultos mayores que carezcan de ella, al igual que el impulso a los mecanismos de productividad en profesiones, artes y oficios para el adulto mayor en sus respectivas jurisdicciones, o la unificación de los proyectos o programas existentes junto con los aquí señalados bajo los términos de dicha Política Nacional.</p> <p>Tales escenarios deberán incorporar como mínimo dos modalidades de cobertura en coordinación con lo previsto en la Ley 1276 de 2009:</p> <p><b>a) Centros de Vida, Aprovechamiento y Experiencia.</b> Son los espacios físicos ubicados en instalaciones públicas o particulares bajo la administración de la dependencia responsable de la ejecución de los programas de protección, apoyo e impulso al adulto mayor en cada ente territorial, en los cuales se recibirá y atenderá con fines de esparcimiento productivo a los adultos mayores dentro del rango de Sisbén III establecido para dichos efectos por el Ministerio de Salud y Protección Social de la respectiva jurisdicción sin perjuicio de la ampliación de cobertura para aquellos adultos no incluidos en esta categoría.</p> <p>La oferta de actividades y programas de estos centros deberá incluir como mínimo componentes de recreación, capacitación, asesoría en la preparación de proyectos comunitarios o productivos y la generación de espacios para la comercialización de artesanías y productos elaborados por los adultos mayores durante las jornadas ordinarias de esparcimiento productivo de que trata este artículo sin perjuicio de atender a las particularidades, características y necesidades de cada entidad territorial. Podrán ser usuarios y asistentes de los Centros de Vida, Aprovechamiento y Experiencia de manera gratuita todos los adultos mayores residentes en la respectiva jurisdicción que hayan sido debidamente registrados e identificados de acuerdo con el nivel de Sisbén III establecido para dichos efectos por el Ministerio de Protección Social y bajo la modalidad de contribución del usuario según capacidad económica para el resto de la población mayor de 60 años.</p>	<p><b>Artículo 3°. Espacios institucionales para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor.</b> Los entes territoriales con el acompañamiento del Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces como órgano rector de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, deberán facilitar las condiciones para el funcionamiento de escenarios oficiales y mixtos de asistencia, protección y cobertura médica y psicológica básica a los adultos mayores que carezcan de ella, al igual que el impulso a los mecanismos de productividad en profesiones, artes y oficios para el adulto mayor en sus respectivas jurisdicciones, o la unificación de los proyectos o programas existentes junto con los aquí señalados bajo los términos de dicha Política Nacional.</p> <p>Tales escenarios deberán incorporar como mínimo dos modalidades de cobertura en coordinación con lo previsto en la Ley 1276 de 2009:</p> <p><b>a) Centros de Vida, Aprovechamiento y Experiencia.</b> Son los espacios físicos ubicados en instalaciones públicas o particulares bajo la administración de la dependencia responsable de la ejecución de los programas de protección, apoyo e impulso al adulto mayor en cada ente territorial, en los cuales se recibirá y atenderá con fines de esparcimiento productivo a los adultos mayores <u>dando prioridad a quienes estén dentro de la clasificación de Sisbén I,II y III, sin perjuicio de quienes no se encuentren dentro de esta categoría, dentro del rango de Sisbén III establecido para dichos efectos por el Ministerio de Salud y Protección Social de la respectiva jurisdicción sin perjuicio de la ampliación de cobertura para aquellos adultos no incluidos en esta categoría.</u></p> <p>La oferta de actividades y programas de estos centros deberá incluir como mínimo componentes de recreación, capacitación, asesoría en la preparación de proyectos comunitarios o productivos y la generación de espacios para la comercialización de artesanías y productos elaborados por los adultos mayores durante las jornadas ordinarias de esparcimiento productivo de que trata este artículo sin perjuicio de atender a las particularidades, características y necesidades de cada entidad territorial. Podrán ser usuarios y asistentes de los Centros de Vida, Aprovechamiento y Experiencia de manera gratuita todos los adultos mayores residentes en la respectiva jurisdicción que hayan sido debidamente registrados e identificados de acuerdo con el <u>censo poblacional de cada territorio, nivel de Sisbén III establecido para dichos efectos por el Ministerio de Protección Social y bajo la modalidad de contribución del usuario según capacidad económica para el resto de la población mayor de 60 años.</u></p>

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO
<p>Estos centros funcionarán, además de los aportes por concepto del recaudo de la estampilla para el bienestar del adulto mayor establecida por la Ley 1276 de 2009 y otros recursos propios, de libre destinación o subsidios del presupuesto oficial territorial y General de la Nación, con los aportes sociales, comunitarios o de personas naturales o jurídicas de derecho privado que permitan la adquisición de muebles, equipos, maquinarias y materias primas para el desarrollo de las actividades, artes y oficios de los adultos mayores que asistan periódicamente.</p> <p>Los espacios institucionales contemplados en este artículo funcionarán en horario diurno y en días hábiles y estarán bajo la coordinación del funcionario responsable que designe el ente territorial que en todo caso deberá tener formación mínima o experiencia acreditada en estas áreas.</p> <p><b>b) Recintos de Bienestar Atención y Refugio.</b> Son los espacios físicos ubicados en instalaciones públicas o particulares bajo la administración de la dependencia responsable de la ejecución de los programas de protección, apoyo e impulso al adulto mayor en cada ente territorial, en los cuales se acogerá de forma transitoria a los adultos mayores en condiciones de abandono, maltrato o evidente deterioro en su estado de salud para prestarles servicios prioritarios de refugio, higiene, protección y cobertura médica y psicológica básica.</p> <p>Los recintos de Bienestar atención y refugio funcionarán con los recursos obtenidos por concepto del recaudo de la Estampilla para el bienestar del adulto mayor establecida por la Ley 1276 de 2009 y otros recursos propios, de libre destinación o subsidios del presupuesto oficial, territorial y General de la Nación y con los aportes sociales, comunitarios, o de personas naturales o jurídicas de derecho privado que permitan la adquisición de dotaciones, muebles, equipos médicos y odontológicos, equipos de ayuda para la locomoción e insumos y medicamentos básicos para el desarrollo de las actividades de atención y cuidado de los adultos mayores usuarios de los mismos.</p> <p>Estos espacios funcionarán de manera permanente y estarán bajo la coordinación del funcionario responsable que designe el ente territorial que en todo caso deberá tener formación mínima o experiencia acreditada en estas áreas.</p> <p>Los servicios de que trata el presente numeral se prestarán prioritariamente a los adultos mayores de la respectiva jurisdicción territorial debidamente inscritos y registrados en los términos que la ley señale y cuyas condiciones socioeconómicas lo requieran, sin perjuicio de suministrar la atención o el refugio urgente y transitorio que requiera cualquier adulto mayor en condiciones de abandono, maltrato o evidente deterioro en su estado de salud.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las personas naturales o jurídicas que realicen aportes económicos o materiales de los señalados en el inciso cuarto del literal a), y en el inciso segundo del literal b), del presente artículo podrán acceder a beneficios tributarios en los términos que señale la ley, de conformidad con los requisitos y condiciones que se establezcan para los entes territoriales.</p> <p>De igual manera se procederá en el caso de donaciones de inmuebles cuya destinación sea la atención y protección de los adultos mayores.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los centros oficiales o privados de educación superior o de formación técnica con programas de formación en ciencias económicas, sociales o de la salud debidamente acreditados ante el Ministerio de Educación Nacional o registrados ante las Secretarías Departamentales o Municipales de Educación, podrán celebrar convenios para que sus estudiantes realicen sus periodos de práctica y residencia en los espacios institucionales para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor de que trata este artículo.</p>	<p>Estos centros funcionarán, además de los aportes por concepto del recaudo de la estampilla para el bienestar del adulto mayor establecida por la Ley 1276 de 2009 y otros recursos propios, de libre destinación o subsidios del presupuesto oficial territorial y General de la Nación, con los aportes sociales, comunitarios o de personas naturales o jurídicas de derecho privado que permitan la adquisición de muebles, equipos, maquinarias y materias primas para el desarrollo de las actividades, artes y oficios de los adultos mayores que asistan periódicamente.</p> <p>Los espacios institucionales contemplados en este artículo funcionarán en horario diurno y en días hábiles y estarán bajo la coordinación del funcionario responsable que designe el ente territorial que en todo caso deberá tener formación mínima o experiencia acreditada en estas áreas.</p> <p><b>b) Recintos de Bienestar Atención y Refugio.</b> Son los espacios físicos ubicados en instalaciones públicas o particulares bajo la administración de la dependencia responsable de la ejecución de los programas de protección, apoyo e impulso al adulto mayor en cada ente territorial, en los cuales se acogerá de forma transitoria a los adultos mayores en condiciones de abandono, maltrato o evidente deterioro en su estado de salud para prestarles servicios prioritarios de refugio, higiene, protección y cobertura médica y psicológica básica.</p> <p>Los recintos de Bienestar atención y refugio funcionarán con los recursos obtenidos por concepto del recaudo de la Estampilla para el bienestar del adulto mayor establecida por la Ley 1276 de 2009 y otros recursos propios, de libre destinación o subsidios del presupuesto oficial, territorial y General de la Nación y con los aportes sociales, comunitarios, o de personas naturales o jurídicas de derecho privado que permitan la adquisición de dotaciones, muebles, equipos médicos y odontológicos, equipos de ayuda para la locomoción e insumos y medicamentos básicos para el desarrollo de las actividades de atención y cuidado de los adultos mayores usuarios de los mismos.</p> <p>Estos espacios funcionarán de manera permanente y estarán bajo la coordinación del <u>ente territorial, del funcionario responsable que designe el ente territorial que en todo caso deberá tener formación mínima o experiencia acreditadas en estas áreas.</u></p> <p>Los servicios de que trata el presente numeral se prestarán prioritariamente a los adultos mayores de la respectiva jurisdicción territorial debidamente inscritos y registrados en los términos que la ley señale y cuyas condiciones socioeconómicas lo requieran, sin perjuicio de suministrar la atención o el refugio urgente y transitorio que requiera cualquier adulto mayor en condiciones de abandono, maltrato o evidente deterioro en su estado de salud.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las personas naturales o jurídicas que realicen aportes económicos o materiales de los señalados en el inciso cuarto del literal a), y en el inciso segundo del literal b), del presente artículo podrán acceder a beneficios tributarios en los términos que señale la ley, de conformidad con los requisitos y condiciones que se establezcan para los entes territoriales.</p> <p>De igual manera se procederá en el caso de donaciones de inmuebles cuya destinación sea la atención y protección de los adultos mayores.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los centros oficiales o privados de educación superior o de formación técnica con programas de formación en ciencias económicas, sociales o de la salud debidamente acreditados ante el Ministerio de Educación Nacional o registrados ante las Secretarías Departamentales o Municipales de Educación, podrán celebrar convenios para que sus estudiantes realicen sus periodos de práctica y residencia en los espacios institucionales para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor de que trata este artículo.</p>

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO
<p><b>Parágrafo 3°.</b> Con arreglo a las disposiciones legales vigentes podrán suscribirse convenios de cooperación internacional cuyo objeto sea la creación, dotación, ampliación y funcionamiento de los espacios institucionales para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor de que trata este artículo.</p>	<p><b>Parágrafo 3°.</b> Con arreglo a las disposiciones legales vigentes <b>los entes territoriales</b> podrán suscribir convenios de cooperación internacional cuyo objeto sea la creación, dotación, ampliación y funcionamiento de los espacios institucionales para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor de que trata este artículo.</p>
<p><b>Artículo 4°. Criterios normativos.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces como órgano rector de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez definirá, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, los criterios normativos que permitan el funcionamiento de los mecanismos y espacios de fomento, apoyo y asistencia a las actividades sociales, recreativas, productivas y de asistencia médica y psicológica al adulto mayor a cargo de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal señalados en el artículo anterior.</p>	<p><b>Artículo 4°. Criterios normativos.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces como órgano rector de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez definirá, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, los criterios normativos que permitan el funcionamiento de los mecanismos y espacios de fomento, apoyo y asistencia a las actividades sociales, recreativas, productivas y de asistencia médica y psicológica al adulto mayor a cargo de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal señalados en el artículo anterior.</p>
<p><b>Artículo 5°. Beneficios y mecanismos transitorios de apoyo estatal.</b> Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinará los beneficios y mecanismos transitorios de apoyo fiscal o transferencias para que los Entes Territoriales puedan promover los espacios institucionales para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor de que trata el artículo 3° de la presente ley, los cuales se aplicarán en el marco de ejecución de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez. Estos mecanismos podrán incluir programas de crédito con las entidades financieras estatales y su destinación deberá ser específica y exclusiva.</p>	<p><b>Artículo 5°. Beneficios y mecanismos transitorios de apoyo estatal.</b> Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinará los beneficios y mecanismos transitorios de apoyo fiscal o transferencias para que los Entes Territoriales puedan promover los espacios institucionales para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor de que trata el artículo 3° de la presente ley, los cuales se aplicarán en el marco de ejecución de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez. <b>Estos mecanismos podrán incluir programas de crédito con las entidades financieras estatales y su destinación deberá ser específica y exclusiva.</b></p>
<p><b>Artículo 6°. Política Nacional de Envejecimiento y Vejez.</b> El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad que haga sus veces, junto con los organismos adscritos o relacionados con la materia, incorporará a la actual Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, los instrumentos legales, técnicos y económicos, orientados a rescatar el valor social, la experiencia, la dignidad y la preeminencia de los derechos de los adultos mayores.</p> <p>En desarrollo de dicha Política deberá incluirse como Eje para la elaboración del documento Conpes actualmente en desarrollo bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación, en lo pertinente, el objeto señalado en el artículo 1° de la presente ley, contemplándose la unificación normativa en la materia, la delimitación de responsabilidades estatales, la identificación de competencias nacionales y territoriales y la creación e institucionalización de los espacios oficiales y mixtos de prevención del maltrato, protección y cobertura, lo mismo que los mecanismos de apoyo e impulso a la productividad en profesiones, artes y oficios. En su preparación concurrirá el Ministerio Público.</p> <p>También se evaluará la conveniencia de articular en una sola entidad o dependencia la ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez y los mecanismos, planes, programas y legislación derivada de la misma.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> En desarrollo de la política de que trata el presente artículo, se establecerán los deberes y obligaciones de las Entidades Territoriales, quienes deberán concurrir en el cumplimiento y aplicación de la misma, entre otros, con la destinación y apropiación de los recursos presupuestales correspondientes al recaudo de la estampilla para el bienestar del adulto mayor establecida por la Ley 1276 de 2009 u otros recursos propios, de libre destinación destinados por la entidad territorial en ejercicio de su autonomía en los términos de la legislación vigente y aquella que se llegara a expedir en la materia.</p>	<p><b>Artículo 6°. Política Nacional de Envejecimiento y Vejez.</b> El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad que haga sus veces, junto con los organismos adscritos o relacionados con la materia, incorporará a la actual Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, los instrumentos legales, técnicos y económicos, orientados a rescatar el valor social, la experiencia, la dignidad y la preeminencia de los derechos de los adultos mayores.</p> <p>En desarrollo de dicha Política deberá incluirse como Eje para la elaboración del documento Conpes actualmente en desarrollo bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación, en lo pertinente, el objeto señalado en el artículo 1° de la presente ley, contemplándose la unificación normativa en la materia, la delimitación de responsabilidades estatales, la identificación de competencias nacionales y territoriales y la creación e institucionalización de los espacios oficiales y mixtos de prevención del maltrato, protección y cobertura, lo mismo que los mecanismos de apoyo e impulso a la productividad en profesiones, artes y oficios. En su preparación concurrirá el Ministerio Público.</p> <p>También se evaluará la conveniencia de articular en una sola entidad o dependencia la ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez y los mecanismos, planes, programas y legislación derivada de la misma.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> En desarrollo de la política de que trata el presente artículo, se establecerán los deberes y obligaciones de las Entidades Territoriales, quienes deberán concurrir en el cumplimiento y aplicación de la misma, entre otros, con la destinación y apropiación de los recursos presupuestales correspondientes al recaudo de la estampilla para el bienestar del adulto mayor establecida por la Ley 1276 de 2009 u otros recursos propios, de libre destinación destinados por la entidad territorial en ejercicio de su autonomía en los términos de la legislación vigente y aquella que se llegara a expedir en la materia.</p>



TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO
<b>Parágrafo 2°.</b> Para efectos del desarrollo de la Política Nacional y del documento Conpes señalados en el presente artículo se tendrá en cuenta el informe más reciente de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre salud y prevención y protección contra el maltrato al adulto mayor, y se escuchará al representante de la Red Internacional para la Prevención de los Malos Tratos a los Ancianos (INPEA), por sus siglas en inglés.	<b>Parágrafo 2°.</b> Para efectos del desarrollo de la Política Nacional y del documento Conpes señalados en el presente artículo se tendrá en cuenta el informe más reciente de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre salud y prevención y protección contra el maltrato al adulto mayor, y se escuchará al representante de la Red Internacional para la Prevención de los Malos Tratos a los Ancianos (INPEA), por sus siglas en inglés.
<b>Artículo 7°. Responsabilidad de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez.</b> Son responsables de la ejecución y la evaluación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces, los gobernadores y los alcaldes. Su incumplimiento será considerado causal de mala conducta y sancionado disciplinariamente. La responsabilidad es indelegable e implica la obligación de hacer un proceso de rendición pública de cuentas que podrá estar integrado dentro de la obligación de informar sobre el desarrollo de su gestión a la ciudadanía previsto en el artículo 91 literal e) numeral 1 de la Ley 136 de 1994.	<b>Artículo 7°. Responsabilidad de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez.</b> Son responsables de la ejecución y la evaluación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces, los gobernadores y los alcaldes. Su incumplimiento será considerado causal de mala conducta y sancionado disciplinariamente. La responsabilidad es indelegable e implica la obligación de hacer un proceso de rendición pública de cuentas que podrá estar integrado dentro de la obligación de informar sobre el desarrollo de su gestión a la ciudadanía previsto en el artículo 91 literal e) numeral 1 de la Ley 136 de 1994.
<b>Artículo 8°. Difusión y formación.</b> El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces en el nivel central y las Gobernaciones y Alcaldías, bajo la coordinación de este en sus respectivas jurisdicciones, desarrollarán campañas de difusión masiva y capacitación respecto de la legislación existente y aquella que se llegare a expedir, así como sobre los planes, programas y proyectos que vinculen formas de participación y mecanismos de protección a la población de adultos mayores en el país. Su incumplimiento será considerado causal de mala conducta y sancionado disciplinariamente.	<b>Artículo 8°. Difusión y formación.</b> El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces en el nivel central y las Gobernaciones y Alcaldías, bajo la coordinación de este en sus respectivas jurisdicciones, desarrollarán campañas de difusión masiva y capacitación respecto de la legislación existente y aquella que se llegare a expedir, así como sobre los planes, programas y proyectos que vinculen formas de participación y mecanismos de protección a la población de adultos mayores en el país. Su incumplimiento será considerado causal de mala conducta y sancionado disciplinariamente.
<b>Artículo 9°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	<b>Artículo 9°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

### 7. Proposición

De acuerdo con las consideraciones anteriores, nos permitimos proponer a la Comisión Séptima del Senado de la República, **debatir y aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 255 de 2013 Senado, 213 de 2012 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas complementarias para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor a través del compromiso institucional y se dictan otras disposiciones**, con base en el texto *propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia*.

Los ponentes,

*Claudia Jeanneth Wilches S., Gilma Jiménez Gómez*

Senadoras de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los catorce (14) días del mes de junio año dos mil trece (2013). En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en veintitrés (23) folios, al **Proyecto de ley número 255 de 2013 Senado, 213 de 2012 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas complementarias para la protección, apoyo e integración social y**

*productiva del adulto mayor a través del compromiso institucional y se dictan otras disposiciones*. Aatoria del proyecto de ley de la honorable Representante Victoria Eugenia Vargas Vives.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2013 SENADO, 213 DE 2012 CÁMARA**

*por medio de la cual se adoptan medidas complementarias para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor a través del compromiso institucional y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto rescatar el valor social, la experiencia, la dignidad y la preeminencia de los derechos de los adultos mayores a través de la delimitación de responsabilidades estatales, la enunciación de competencias nacionales y territoriales y la generación de espacios oficiales y mixtos de protección y cobertura, al igual que a través del impulso a los mecanismos de productividad en profesiones, artes y oficios.

**Artículo 2°.** *Concordancia normativa.* Sin perjuicio de los derechos, deberes, obligaciones, entidades y funcionarios señalados en la presente ley, los principios y criterios de protección especial a los adultos mayores y los deberes de las autoridades para su protección serán los determinados en la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y aquellos enunciados en el Código Nacional de Convivencia Ciudadana.

**Artículo 3°.** *Espacios institucionales para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor.* Los entes territoriales con el acompañamiento del Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces como órgano rector de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, deberán facilitar las condiciones para el funcionamiento de escenarios oficiales y mixtos de asistencia, protección y cobertura médica y psicológica básica a los adultos mayores que carezcan de ella, al igual que el impulso a los mecanismos de productividad en profesiones, artes y oficios para el adulto mayor en sus respectivas jurisdicciones, o la unificación de los proyectos o programas existentes junto con los aquí señalados bajo los términos de dicha Política Nacional.

Tales escenarios deberán incorporar como mínimo dos modalidades de cobertura en coordinación con lo previsto en la Ley 1276 de 2009:

**a) Centros de vida, aprovechamiento y experiencia.** Son los espacios físicos ubicados en instalaciones públicas o particulares bajo la administración de la dependencia responsable de la ejecución de los programas de protección, apoyo e impulso al adulto mayor en cada ente territorial, en los cuales se recibirá y atenderá con fines de esparcimiento productivo a los adultos mayores **dando prioridad a quienes estén dentro de la clasificación de Sisbén I, II y III, sin perjuicio de quienes no se encuentren dentro de esta categoría.**

La oferta de actividades y programas de estos centros deberá incluir como mínimo componentes de recreación, capacitación, asesoría en la preparación de proyectos comunitarios o productivos y la generación de espacios para la comercialización de artesanías y productos elaborados por los adultos mayores durante las jornadas ordinarias de esparcimiento productivo de que trata este artículo sin perjuicio de atender a las particularidades, características y necesidades de cada entidad territorial.

Podrán ser usuarios y asistentes de los Centros de Vida, Aprovechamiento y Experiencia de manera gratuita todos los adultos mayores residentes en la respectiva jurisdicción que hayan sido debidamente registrados e identificados de acuerdo con el **censo poblacional de cada territorio.**

Estos centros funcionarán, además de los aportes por concepto del recaudo de la estampilla para el bienestar del adulto mayor establecida por la Ley 1276 de 2009 y otros recursos propios, de li-

bre destinación o subsidios del presupuesto oficial territorial y General de la Nación, con los aportes sociales, comunitarios o de personas naturales o jurídicas de derecho privado que permitan la adquisición de muebles, equipos, maquinarias y materias primas para el desarrollo de las actividades, artes y oficios de los adultos mayores que asistan periódicamente.

Los espacios institucionales contemplados en este artículo funcionarán en horario diurno y en días hábiles y estarán bajo la coordinación del funcionario responsable que designe el ente territorial que en todo caso deberá tener formación mínima o experiencia acreditadas en estas áreas.

**b) Recintos de bienestar, atención y refugio.** Son los espacios físicos ubicados en instalaciones públicas o particulares bajo la administración de la dependencia responsable de la ejecución de los programas de protección, apoyo e impulso al adulto mayor en cada ente territorial, en los cuales se acogerá de forma transitoria a los adultos mayores en condiciones de abandono, maltrato o evidente deterioro en su estado de salud para prestarles servicios prioritarios de refugio, higiene, protección y cobertura médica y psicológica básica.

Los recintos de Bienestar atención y refugio funcionarán con los recursos obtenidos por concepto del recaudo de la Estampilla para el bienestar del adulto mayor establecida por la Ley 1276 de 2009 y otros recursos propios, de libre destinación o subsidios del presupuesto oficial, territorial y General de la Nación y con los aportes sociales, comunitarios, o de personas naturales o jurídicas de derecho privado que permitan la adquisición de dotaciones, muebles, equipos médicos y odontológicos, equipos de ayuda para la locomoción e insumos y medicamentos básicos para el desarrollo de las actividades de atención y cuidado de los adultos mayores usuarios de los mismos.

Estos espacios funcionarán de manera permanente y estarán bajo la coordinación del **ente territorial.**

Los servicios de que trata el presente numeral se prestarán prioritariamente a los adultos mayores de la respectiva jurisdicción territorial debidamente inscritos y registrados en los términos que la ley señale y cuyas condiciones socioeconómicas lo requieran, sin perjuicio de suministrar la atención o el refugio urgente y transitorio que requiera cualquier adulto mayor en condiciones de abandono, maltrato o evidente deterioro en su estado de salud.

**Parágrafo 1°.** Las personas naturales o jurídicas que realicen aportes económicos o materiales de los señalados en el inciso cuarto del literal a), y en el inciso segundo del literal b), del presente artículo podrán acceder a beneficios tributarios en los términos que señale la ley, de conformidad con los requisitos y condiciones que se establezcan para los entes territoriales.

De igual manera se procederá en el caso de donaciones de inmuebles cuya destinación sea la atención y protección de los adultos mayores.

**Parágrafo 2°.** Los centros oficiales o privados de educación superior o de formación técnica con programas de formación en ciencias económicas, sociales o de la salud debidamente acreditados ante el Ministerio de Educación Nacional o registrados ante las Secretarías Departamentales o Municipales de Educación, podrán celebrar convenios para que sus estudiantes realicen sus periodos de práctica y residencia en los espacios institucionales para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor de que trata este artículo.

**Parágrafo 3°.** Con arreglo a las disposiciones legales vigentes **los entes territoriales** podrán suscribir convenios de cooperación internacional cuyo objeto sea la creación, dotación, ampliación y funcionamiento de los espacios institucionales para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor de que trata este artículo.

**Artículo 4°. Criterios normativos.** El Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces como órgano rector de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez definirá, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, los criterios normativos que permitan el funcionamiento de los mecanismos y espacios de fomento, apoyo y asistencia a las actividades sociales, recreativas, productivas y de asistencia médica y psicológica al adulto mayor a cargo de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal señalados en el artículo anterior.

**Artículo 5°. Beneficios y mecanismos transitorios de apoyo estatal.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinará los beneficios y mecanismos transitorios de apoyo fiscal o transferencias para que los Entes Territoriales puedan promover los espacios institucionales para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor de que trata el artículo 3° de la presente ley, los cuales se aplicarán en el marco de ejecución de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez.

**Artículo 6°. Política Nacional de Envejecimiento y Vejez.** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad que haga sus veces, junto con los organismos adscritos o relacionados con la materia, incorporará a la actual Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, los instrumentos legales, técnicos y económicos, orientados a rescatar el valor social, la experiencia, la dignidad y la preeminencia de los derechos de los adultos mayores.

En desarrollo de dicha Política deberá incluirse como Eje para la elaboración del documento Conpes actualmente en desarrollo bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación, en lo pertinente, el objeto señalado en el artículo 1° de la presente ley, contemplándose la unificación normativa en la materia, la delimitación de responsabilidades estatales, la identificación de competencias nacionales y territoriales y la creación e institucionalización de los espacios oficiales y mixtos de prevención del maltrato, protección y cobertura, lo mismo que los mecanismos de apoyo e impulso a la productividad en profesiones, artes y oficios. En su preparación concurrirá el Ministerio Público.

También se evaluará la conveniencia de articular en una sola entidad o dependencia la ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez y los mecanismos, planes, programas y legislación derivada de la misma.

**Parágrafo 1°.** En desarrollo de la política de que trata el presente artículo, se establecerán los deberes y obligaciones de las Entidades Territoriales, quienes deberán concurrir en el cumplimiento y aplicación de la misma, entre otros, con la destinación y apropiación de los recursos presupuestales correspondientes al recaudo de la estampilla para el bienestar del adulto mayor establecida por la Ley 1276 de 2009 u otros recursos propios, de libre destinación destinados por la entidad territorial en ejercicio de su autonomía en los términos de la legislación vigente y aquella que se llegara a expedir en la materia.

**Parágrafo 2°.** Para efectos del desarrollo de la Política Nacional y del documento Conpes señalados en el presente artículo se tendrá en cuenta el informe más reciente de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre salud y prevención y protección contra el maltrato al adulto mayor, y se escuchará al representante de la Red Internacional para la Prevención de los Malos Tratos a los Ancianos (INPEA), por sus siglas en inglés.

**Artículo 7°. Responsabilidad de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez.** Son responsables de la ejecución y la evaluación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces, los gobernadores y los alcaldes. Su incumplimiento será considerado causal de mala conducta y sancionado disciplinariamente. La responsabilidad es indelegable e implica la obligación de hacer un proceso de rendición pública de cuentas que podrá estar integrado dentro de la obligación de informar sobre el desarrollo de su gestión a la ciudadanía previsto en el artículo 91 literal e) numeral 1 de la Ley 136 de 1994.

**Artículo 8°. Difusión y formación.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces en el nivel

central y las Gobernaciones y Alcaldías, bajo la coordinación de este en sus respectivas jurisdicciones, desarrollarán campañas de difusión masiva y capacitación respecto de la legislación existente y aquella que se llegare a expedir, así como sobre los planes, programas y proyectos que vinculen formas de participación y mecanismos de protección a la población de adultos mayores en el país. Su incumplimiento será considerado causal de mala conducta y sancionado disciplinariamente.

**Artículo 9°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

*Claudia Jeanneth Wilches S., Gilma Jiménez Gómez*

Senadoras de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los catorce (14) días del mes de junio año dos mil trece (2013). En la presente fecha se autoriza la publicación en la Gaceta del Congreso, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en veintitrés (23) folios, al **Proyecto de ley número 255 de 2013 Senado, 213 de 2012 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas complementarias para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor a través del compromiso institucional y se dictan otras disposiciones.** Autoría del proyecto de ley de la honorable Representante Victoria Eugenia Vargas Vives.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA  
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 264 DE 2013 SENADO**

*por medio de la cual se declara “la panela como bebida nacional, símbolo de nutrición, salud y patrimonio gastronómico y cultural de la nación.*

Honorable Senadora

MYRIAM ALICIA PAREDES AGUIRRE

Presidente Comisión Segunda

Senado de la República

Ciudad

Respetada Presidente:

De conformidad con la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado, presentamos la ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 264 de 2013 por medio de la cual se declara “la panela como bebida nacional, símbolo de nutrición, salud y patrimonio gastronómico y cultural de la nación,** publicado en la **Gaceta del Congreso** número 376 de 2013.

**ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

El Proyecto de ley en mención fue radicado el día 29 de mayo de 2013 en la Secretaría del Senado de la República, para su respectivo trámite legislativo y ha sido puesto en consideración de la Comisión Segunda del Senado para su análisis pertinente.

**OBJETIVO**

Este Proyecto de ley tiene como objetivo principal la declaratoria de la panela como bebida nacional, símbolo de nutrición, salud y patrimonio gastronómico y cultural de la nación y establecer la adopción de medidas para la protección, mejoramiento, promoción y desarrollo de este producto y sus derivados, debido a su importancia no solo en el sector económico del país generando 287.506 empleos beneficiando aproximadamente a 350.000 familias, sino que hace parte de la canasta familiar de gran parte de los hogares colombianos convirtiéndose en un alimento tradicional y con importantes beneficios alimenticios sumado al bajo costo del producto alcanzable a los estratos bajo y medio que representan la mayoría de la colectividad colombiana.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El subsector panelero es uno de los más importantes de Colombia, debido a la generación de aproximadamente 287.506 empleos, con una cobertura aproximadamente en 26 departamentos y 511 municipios del país y las 350.000 familias que dependen de esta actividad, sumado a que su agroindustria contribuye con el 4.1% del valor de la producción agrícola sin incluir el café y con el 1.9% de la actividad agropecuaria nacional.

De igual manera participa con el 11.8% del área destinada a cultivos permanentes y con el 6.5% del área total cultivada en Colombia, lo que la ubica en el quinto lugar entre los cultivos del país, solamente superado por el café, maíz, arroz y plátano. Es un producto eminentemente de producción artesanal, el cual se produce en todo el país durante todo el año.

Para el año 2009 se registraron ante el Invima cerca de 70.000 unidades agrícolas que cultivan la caña panelera y 17.883 trapiches en los que se elabora panela y miel de caña, partiendo desde un esquema de economía campesina en unidades de pequeña escala con alto uso de mano de obra familiar. Se estima que la agroindustria panelera a lo largo de la cadena productiva genera anualmente más de 45 millones de jornales y se vincula a esta actividad alrededor de 350.000 familias, es decir el 12% de la población rural económicamente activa, aportando el 11.6% de los empleos directos e indirectos generados por cultivo de la caña panelera conviniéndose en el segundo generador de empleo después del café.

En la medida en que es un edulcorante de bajo costo con importante aporte de minerales y trazas de vitaminas, se presenta un alto consumo princi-



palmente en los estratos 0, 1, 2, 3, 4. El consumo de panela representa el 2.18% del gasto en alimentos de los colombianos y en algunos departamentos alcanza el 9% del gasto en alimentos de los sectores de bajos ingresos. A nivel mundial los Colombianos son los mayores consumidores de panela con más de 37 kg /hab. En esta perspectiva, la producción de panela es considerada la segunda agroindustria rural después del café, gracias al número de establecimientos productivos, el área sembrada y la mano de obra que vincula el 83% de la población rural.

Miles de familias campesinas, con un laborioso proceso completamente natural, han convertido el jugo de la caña en este producto alimenticio, de reconocidas cualidades energéticas y nutricionales,

Reconociendo la importancia social, cultural y económica que el subsector panelero representa para nuestro país, y con el objeto de impulsarlo, partiendo de que actualmente ha venido perdiendo importancia y reportado pérdidas sumado a la reducción gradual de su consumo por habitante debido a que históricamente el consumo de la panela se presenta dentro de el mercado natural, sin el impulso de estrategias y actividades que impacten su comercialización en sus diferentes presentaciones, más aún, con la aparición de otros productos sustitutos directos en la categoría de endulzantes como el azúcar y los edulcorantes sintéticos, así como en la categoría bebidas por las gaseosas y los refrescos artificiales de bajo valor nutritivo, los cuales cuentan con un fuerte apoyo en su proceso de comercialización.

No podemos permitir el deterioro de este importante producto, razón por la cual lo que se pretende es el mejoramiento de las condiciones para la producción y comercialización de la panela, además el propósito de dar impulso a esta iniciativa legislativa es con el fin de que tanto las familias campesinas propietarias de pequeños trapiches, como las medianas y grandes empresas dedicadas a su producción se beneficien y se les reconozcan la loable labor que ha llevado a Colombia a ser uno de los países pioneros de la producción y exportación de la "Panela".

### RESEÑA HISTÓRICA

La calidez y el dulce sabor de la panela han acompañado a los colombianos por generaciones. Desde la época de la conquista, con la caña de azúcar llegaron también los trapiches y la molienda a extensas regiones de nuestro País.

Según el Historiador Ramiro Blanco Suárez "Escribir sobre la caña implica interesante y grato traslado al tiempo pasado y a la rural campiña donde ha desempeñado preferencial oficio al servicio de la humanidad, desde primitivos tiempos en los que cumplió misión de dar dulce a la raquílica dieta de los indígenas, hasta la modernidad ostentosa de los preferidos en cuya mesa no puede faltar el testimonio de su edulcorar presencia".

Del origen de la caña hay versiones diferentes, explicadas en diversos tratados de quienes estudian las gramíneas a que pertenece y más concretamente a la familia de las plantas monocotiledóneas que tiene tallos huecos divididos por nudos y flores de espiga, se le califica a la caña como una riqueza de las Antillas.

La Geografía Económica de Colombia en su edición de 1947 tomo VII consideran la caña originaria de la India, o de la Conchinchina, o de Mesopotamia, y algunos afirman que viene del archipiélago Polinesio. Historiadores sostienen que Alejandro Magno la encontró en la India y que a su regreso la hizo cultivar en Persia, de allí la llevaron los árabes a Egipto, y Siria, en el siglo IX los Moros la introdujeron a España y ya por el siglo XII se cultivó en muchas partes de la costa Mediterránea. De Sicilia paso a las Islas Canarias y Madeira y de ésta última a Brasil, Santo Domingo, México, Martinica, Cuba y Venezuela.

La que se cultivó en Santander fue traída de Venezuela a mediados del siglo XVII, primeramente se cultivó en San Gil y Cúcuta y luego se extendió a todo el Departamento; al principio se denominó caña solera, y después se le denominó cañaduz, caña dulce y caña de azúcar.

En el Valle del Cauca el origen de la caña vino a Colombia de Santo Domingo, y fue don Sebastián de Belalcázar quien la sembró primero en su finca de Jamundí, siguiendo por la ribera izquierda del río Cauca.

En Santander la caña, el trapiche, la miel y la panela han sido, a lo largo de los años, una institución que obviamente involucra a la familia campesina en la alegre y aromada industria que como en un ceremonial religioso imprime carácter y prolonga sin protestas ni dolores una repetición de siembras, cortes y beneficios inacabables los cañaduzales y las "empresas" de Piedecuesta, Floridablanca, Girón, Rionegro, las provincias de Socorro, San Gil, Vélez, García Rovira, son espacios que endulzaron las comarcas y embriagaron a la clase campesina en un hontanar de situaciones y esperanzas.

De la caña se vive como ella diga y de la caña se hace patria a todo vapor en prolongados días de cultivar la estancia, de accionar la macheta los corteros, de colocarla en las angarillas los alzadores y de apurar las mulas los conductores. Son largas horas de molienda, de batir la miel caliente de descacharla hasta que dé punto y pase a las gaveras, a tomar forma de panela y prepararse al empaque. Ya se consumió el ramaje de los caracolies en la hornilla rugiente de los atizadores. Está concluida la molienda y todos se despiden entonados con su "arroba" hasta el siguiente apronte en que de nuevo preñeros, cañeros, pertrecheros, relimpiadores, puntiadores y paileros deberán estar sincronizados como en la fatiga anterior, en el trapiche que protege y convence.

La producción de panela ha sido en el trasegar de los tiempos una de las actividades más frecuentes en casi todas las regiones de Colombia. La panela se haya dispersa en la extensa geografía del país. La base social de la producción panelera es la economía campesina, esa legión de pequeños productores agrarios, generalmente sumidos en la pobreza, que con su trabajo poco reconocido y mal retribuido, incorporan el valor agregado de uno de los productos más entrañablemente ligados a la historia y la cultura Colombiana.

“La panela permitió al arriero y a su recua vencer todos los caminos llevando víveres mercancías o máquinas poderosas, de muchas de las hoy grandiosas empresas industriales; hizo posible el avance y sostenimiento de los que fundaron casi todos los pueblos; dio sostenida energía al brazo que descuajo la selva para crear haciendas y moldear caminos de penetración; mantuvo la indomable resistencias de la que por libertarnos, atravesaron playas, paramos, selvas y pantanos y aun en nuestras guerras fratricidas (panela o aguardiente: carne o espíritu) sostuvo armado el brazo y el musculo en acción”<sup>1</sup>.

#### LLEGADA A COLOMBIA

En Colombia se sembró por primera vez en 1510 en Santa María Antigua del Darién; posteriormente en el Valle del Cauca.

“Belalcázar, que más que conquistador fue gran poblador y Fundador, trajo desde Quito caballos, acémilas, aves domésticas y, según memorias no comprobadas, las primeras estacas de Caña de azúcar. Por tradición oral se firmó que en el fondo que poseyó en las tierras que habían sido de los yumbos, nacieron cañamelares que llegaron a ser centenares”.

“En el valle del Cauca ningún producto a precipitado tantas transformaciones, culturales como la caña de azúcar. Ellas se pueden observar desde épocas tan tempranas como el Siglo XVI, cuando Sebastián de Belalcázar introdujo las Gramíneas desde Santo Domingo y las sembró en su estancia situada en cercanías a lo que hoy es Jamundí, donde se disperso por la banda izquierda del río Cauca. Los estancieros más grandes de la zona en la época de Belalcázar Gregorio de Astigarreta y los hermanos Lázaro y Andrés Cobo, empezaron a sembrarla e instalaron trapiches en sus tierras:

Esto permitió que los indígenas fueran trasladados desde las cordilleras al valle, surgiendo así el pueblo de San Jerónimo de los Ingenios, hoy Amaime”.

Según Víctor Manuel Patiño en su libro “Esbozo histórico sobre la caña de azúcar”: “La caña vino a Colombia en el año 1538 a través del puerto de Cartagena y dos años después en 1540 entro por Buenaventura al valle geográfico del río Cauca, plantándose inicialmente en el margen izquierdo

del río Cauca, en Arroyohondo y Cañas Gordas, lugares muy cercanos a Cali, donde operaron sendos trapiches paneleros”. Para el mismo autor la penetración en el resto del país se hizo a partir de María la Baja en Bolívar, Valle de Apulo, Rionegro y Guaduas en Cundinamarca, Valle de Tensa en Boyacá y Vélez en Santander.

La caña criolla que trajeron los españoles a fines colonial, llevo de las Guayanas; la caña Tahiti u “Otahiti” fue introducida al valle entre 1802 y 1808”. Entre 1930 y 1932 llevo la variedad POJ-2878 que hoy persiste en gran proporción en todas las zonas caficultoras de Colombia, por recomendación de la Misión Chardon procedente de Puerto Rico.

“A mediados del Siglo XVI se inicia el cultivo sistemático de la caña de azúcar, Pedro de Atienza, un español bragado, es su primer industrial, La milagrosa gramínea había sido transportada en viveros especiales, construidos en la sentina de las carabelas, desde la gran Canaria hasta Santo Domingo. En la isla se dio con un furor genésico irresistible. De este modo estos cañaduzales vinieron a ser los abuelos de los que hoy presentan sus armas a los vientos de toda la zona tropical. El señor Pedro de Atienza fue el primer testigo de un milagro agrícola cuando comprobó que la gramínea producía durante todo el año, sin que fuera necesario limitarse a las periódicas zafra. Con este argumento parece que convenció a los estancieros que no querían salir del cultivo del maíz, el cacao o el plátano; o de la ganadería que había sido impulsada por Belalcázar”.

“El vasco Gregorio de Astigarreta tampoco se andaba por las ramas. A finales del Siglo XVI compro fundos en el río Amaime, con impresionante intuición, y lo sembró la caña de azúcar. Trajo de España a Juan Francisco, Pedro Miranda y Rafael Guerra, quienes parecen que habían sido cultivadores de cañamelares en Granada y las Islas Canarias, para que dirigiesen sus fundos, Al Vicarita y su hijo se unieron a los hermanos Andrés y Lázaro Cobo, y poco a poco se fue extendiendo la mancha de los cañaduzales por toda a planicie”<sup>2</sup>.

#### PATRIMONIO CULTURAL ALIMENTARIO Y GASTRONÓMICO DE COLOMBIA Y PRODUCTO TURÍSTICO

La cultura alimentaria y el patrimonio gastronómico son herramientas de nuestra identidad nacional, por lo tanto cada receta, cada técnica de cocción y cada utensilio que utilizamos es un reflejo de nuestros antecesores. La gastronomía se relaciona entonces con la identidad, con la cultura y con el turismo.

La agroindustria panelera y sus derivados, preparados en su mayoría de forma tradicional generan un importante aporte a nuestra gastronomía nacional catalogado como un producto representativo que insta a diseñar políticas de creación de ca-

1 Documento Técnico Fedepanela.

2 Documento Técnico Fedepanela.

minos o de rutas gastronómicas donde el eje sean los sabores con identidad con el agregado que su producción es eminentemente tradicionalista, Resulta entonces fundamental incluir en las planificaciones turísticas a los estudios gastronómicos teniendo en cuenta el impacto que el turismo puede tener en la autenticidad gastronómica. La panela es el producto más representativo de Colombia, con 34 kilos por habitante al año; Colombia es el principal consumidor de panela en el planeta, lo que a su vez la convierte en la segunda agroindustria nacional. Asimismo, no solamente contribuye a la economía del país y la generación de empleo sino que también es un sector muy amplio de la población el que se beneficia de los nutrientes que componen la “Panela”, ya que quienes consumen este producto en su mayoría son las personas de estrato bajo y medio, que como bien es sabido representan el porcentaje más amplio de los colombianos<sup>3</sup>.

### LA PANELA Y SUS COMPONENTES

La panela, también conocida como piloncillo, raspadura, rapadura, atado dulce, tapa de dulce, chancaca (del náhuatl chiancaca), empanizao, papelón, o panocha en diferentes latitudes del idioma español, es un alimento cuyo único ingrediente es el jugo de la caña de azúcar que es secado antes de pasar por el proceso de purificación que lo convierte en azúcar moreno (o mascabado). Para producir la panela, el jugo de caña de azúcar es cocido a altas temperaturas hasta formar una melaza bastante densa, luego se pasa a unos moldes en forma de prisma donde se deja secar hasta que se solidifica o cuaja. La panela también es producida en algunos países asiáticos, como la India y Pakistán, donde se le denomina gur o jaggery.

La panela se considera un alimento que, a diferencia del azúcar, que es básicamente sacarosa, presenta además significativos contenidos de glucosa, fructosa, proteínas, minerales como el calcio, el hierro y el fósforo y vitaminas como el ácido ascórbico.

### Materia Prima

La materia prima para la elaboración de panela es la caña de azúcar, cultivo perenne que puede sembrar y cosechar durante todo el año. El beneficio comienza con el corte de la caña o apronte, que es transportada en burros y/o mulas en la gran mayoría de zonas paneleras del país. Llegada al trapiche se pesa en una báscula, registrado su resultado para establecer rendimientos.

- La caña de azúcar - *Saccharum officinarum*
- Reino: Vegetal
- Tipo: Fanerógamas
- Subtipo: Angiospermas
- Clase: Monocotiledóneas
- Orden: Glumales

- Familia: Gramíneas
- Tribu: Andropogoneas
- Género: *Saccharum*

Especies: *Spontaneum* y *robustum* (silvestres), *edule*, *barberi*, *sinense* y *officinarum* (domesticadas) La *S. officinarum* corresponde a las cañas cultivadas hoy en día y se considera que fue domesticada a partir de *S. robustum*. Cada una de las especies mencionadas tiene sus propias características que la identifican de manera específica. El número de cromosomas es variable dentro de cada especie, lo cual ha incidido en una variación genética amplia en sus progenies, cuando ellas han sido utilizadas en cruces entre las especies<sup>4</sup>.

### Modo de Preparación

El proceso de extracción, se inicia pasándola a través de molinos paneleros o trapiches, que por presión física extraen el jugo crudo o guarapo como producto principal y el bagazo, material restante que se utiliza como combustible para la hornilla. El jugo crudo o sin clarificar obtenido debe pasarse a través de un sistema de prelimpieza, después pasa a tanques de almacenamiento. En esas condiciones el jugo es conducido a otro recipiente, donde se realiza la clarificación, este proceso se realiza mediante la adición de las cortezas vegetales floculantes.

En esta parte del proceso se realiza el ajuste del pH, que debe fluctuar entre 5.6 y 5.8., para ello se adiciona cal y esta evita la hidrólisis de la sacarosa y mejora la eficiencia del proceso porque desnaturaliza impurezas y material coloidal, las cuales pasan a hacer parte de la cachaza, subproducto que se aprovecha en alimentación animal.

Se continúa la evaporación de agua aumentando de esta manera la concentración de azúcares en los jugos, cuando estos alcanzan un contenido de sólidos solubles cercano a los 70B y adquieren consistencia de mieles que pueden ser utilizadas para consumo humano o continuar concentrando hasta el punto de panela. La producción de panela finaliza cuando se alcanza una temperatura entre 118 y 123C (dependiendo del tipo de panela que se quiera producir y de la altura sobre el nivel del mar) y un contenido de sólidos solubles de 90 a 95 Brix.

La panela líquida se deposita en bateas preferiblemente de acero inoxidable y por acción de batido intensivo e intermitente se enfría para el moldeo, el cual se realiza mediante el uso de elementos en madera, individuales o múltiples denominados gaveras, en los cuales la panela solidifica adquiriendo su forma definitiva. El producto frío se empaca por unidades de kilo o múltiplos de este, en empaque individual y se embala en cajas de cartón corrugado<sup>5</sup>.

3 [www.cccbc.org/portal/modules/news/article](http://www.cccbc.org/portal/modules/news/article).

4 <http://es.wikipedia.org/wiki/Panela>

5 Documento Técnico Fedepanela

### **Manipulación y Protección del Producto**

La panela es manipulada higiénicamente por los trabajadores campesinos que laboran en la zona de moldeo de las fábricas paneleras, quienes han venido siendo preparados en manipulación de alimentos desde el año 2006 (cuando se expidió la Resolución 779) por profesionales del SENA y los profesionales adscritos a Fedepanela en el programa de asistencia técnica; que la empaquetan en cajas o bolsas de papel de primer uso y las envían a centros donde posteriormente es desembalada por personal igualmente calificado en manipulación de alimentos, que la empaqueta en empaques (plásticos o de papel) que le confieren propiedades de asepsia y la protege de la manipulación durante el transporte hacia los centros de comercialización y de la manipulación de las personas que la compran en los diferentes mercados<sup>6</sup>.

### **LA PANELA COMO PRODUCTO REPRESENTATIVO DE COLOMBIA**

El cultivo de la caña panelera y el consumo de la panela son una tradición inamovible y muy arraigada en nuestra cultura, y cobra aún más importancia si decimos que es un alimento único e irremplazable en nuestra canasta básica familiar, no solo por sus propiedades organolépticas, sino también por sus propiedades nutricionales y también medicinales. Hoy con el ‘boom’ de los alimentos naturales y de la medicina natural, la panela tiene un muy prometedor futuro en el mercado nacional, pero más aún en el mercado internacional, ansioso de productos de calidad, naturales y con un amplio valor nutricional, características propias de la panela. Todo esto nos lleva a pensar en la necesidad de mejorar, no solo la tecnología de la producción, sino en la metodología de su elaboración y en las aptitudes de los nuevos productores, especialmente jóvenes, que tendrán en sus manos la responsabilidad de garantizar la buena nutrición de cientos de miles de familias, con la producción de panela de calidad.

A parte de los inmensos beneficios que trae la producción y venta de la panela a nivel económico (punto al que se hará referencia posteriormente), en estos momentos hablar de panela en Colombia es hablar de sana alimentación, de hidratación, de recetas tradicionales, encurtidos y hasta de bebidas antigripales. En cualquiera de sus presentaciones: cuadrados, tejos redondos, pulverizada o en cubitos, la panela evoca recuerdos de vivencias o épocas del año.

Para muchas personas la panela es sinónimo de la mejor natilla, las galletas de la abuela y el canelazo que se arma en las frías noches y madrugadas de la zona andina.

Para quienes la panela es parte integral de su alimentación, no se concibe un tinto que no sea hecho en aguadepanela y mucho menos un anisado carajillo. Las más tradicionales familias colombiana-

nas incluyen panela en sus tres comidas principales, en forma fría y caliente, pero además cuando se trata de la media mañana o de unas buenas onces no dudan de echar mano de las recetas con panela.

Así las cosas, en Colombia se consume la panela como bebida fría para refrescar, caliente para acompañar el queso y las almojábanas, en melao encima del queso o la cuajada, como endulzante de los alimentos caseros y como componente integral de un gran porcentaje de productos industriales para la alimentación humana y la industria farmacéutica.

### **Sana alimentación**

Desde que se conocen las bondades de la panela en la nutrición de niños, adolescentes, adultos y personas mayores, la panela entró en la onda de los productos más apetecidos para tener una sana alimentación.

Los atletas llevan aguadepanela saborizada a sus entrenamientos como bebida energizante, y porque además de hidratarles les devuelve las sales perdidas durante el ejercicio.

La panela es un alimento con altos valores nutricionales, que ayuda en la digestión de los niños y contribuye con su etapa de crecimiento. Su alto contenido de sales minerales le hace superior a las bebidas energizantes artificiales, porque con su consumo se alcanzan los niveles nutricionales y requeridos para el óptimo funcionamiento del organismo. Luego es claro que no solo es importante la panela por su valor nutricional sino por su bajo costo lo que permite que se beneficien gran mayoría de las familias colombianas de los estratos bajos, medio bajos, medios y hasta los medio altos.

### **Beneficios alimenticios**

La panela es un alimento compuesto básicamente por sacarosa, pero su valor nutricional se complementa con otros carbohidratos, vitaminas A, B, C, D y E, proteínas y minerales como calcio, fósforo, hierro, sodio, potasio y magnesio, cobre y zinc, entre otros.

- El calcio de la panela es formador de huesos y dientes fuertes, lo que a su vez sirve para prevenir la caries en los niños.

- El fósforo es vital para conservar huesos y dientes y para el adecuado metabolismo de las grasas.

- El contenido de hierro ayuda a prevenir la anemia.

- El magnesio es un fortificador del sistema nervioso,

- El potasio mantiene en equilibrio el líquido intracelular, y participa en la regulación de la excitabilidad nerviosa y muscular<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> [www.fedepanela.org.co](http://www.fedepanela.org.co)

<sup>7</sup> Documento Técnico Fedepanela.



## NORMATIVIDAD NACIONAL

• Ley 40 de diciembre 4 de 1990, *por la cual se dictan Normas para la protección y Desarrollo de la producción de la panela y se establece la cuota de fomento panelero.*

• Decreto 1999 de Agosto 22 de 1991, *por medio del cual se reglamentó la Ley 40 de 1990 expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, define quienes son considerados procesadores de caña, productores ocasionales y productores permanentes, establece quienes están obligados al recaudo de la cuota en todas sus combinaciones.*

• Decreto 719 de mayo 3 de 1995, *el cual hace algunas modificaciones al artículo 4° del Decreto 1999 de 1991 que determina las pautas para el cobro de la cuota de fomento panelero y establece quienes serán los recaudadores.*

• Ley 9ª de 1979, *por medio de la cual se expide el Código Sanitario Nacional, por el extinto Ministerio de Salud hoy Ministerio de la Protección Social.*

• Decreto 3075 de diciembre 23 de 1997, *por medio del cual se reglamenta la Ley 09 de 1979 y se dictan medidas sobre las condiciones básicas de higiene en la fabricación de alimentos en lo referente a: instalaciones, equipos y utensilios, personal manipulador de alimentos, requisitos higiénicos en la fabricación de alimentos, aseguramiento y control de la calidad, vigilancia y control, registros sanitarios, importaciones, exportaciones, la vigilancia sanitaria y las actuaciones de oficio ene. Control, así como las medidas de seguridad, procedimiento y sanciones.*

Todos estos elementos de que trata el presente decreto incluyen por supuesto a los fabricantes de panela y mieles que la procesen y comercializan para la alimentación humana,

• Resolución 229 de 2012, *por la cual se fija un precio de referencia para la liquidación de la cuota de fomento panelero.*

• Resolución 4142 de 2011, *por la cual se modifica parcialmente la Resolución 779 de 2006, modificada por las Resoluciones 3462 de 2008 y 3544 de 2009.*

• Resolución 3544 de 2009, *por la cual se modifican los artículos 11 y 13 de la Resolución 779 de 2006.*

• Resolución 258 de 2010, *por el Cual se otorga un apoyo al transporte de mieles paneleras producidas en algunas zonas del país.*

• Resolución 3462 de 2008, *por la cual se modifica el artículo 9° y 15 de la Resolución 779 de 2006 y se dictan otras disposiciones.*

• Resolución 779 de 2006, *por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que se deben cumplir en la producción*

*y comercialización de la panela para consumo humano y se dictan otras disposiciones.*

• Resolución 16379 de 2003, *por la cual se reglamenta el control metrológico del contenido de producto preempacado.*

• Resolución 0485 de 2005, *por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano.*

• Guía ambiental de la panela, *Como objeto primordial está el brindar a los productores, autoridades ambientales y al público en general una herramienta de orientación que contenga elementos jurídicos, técnicos, metodológicos que permitan entender el concepto de gestión ambiental en el sector panelero dentro de las políticas ambientales del país.*

## IMPACTO SOCIAL, ECONOMICO Y POBLACIÓN BENEFICIADA

Quizá la mayor importancia de la panela en Colombia radica en su condición de alimento, considerado como tal por la Organización Mundial de la Salud, tanto por ser un endulzante de origen natural, como también por su contenido nutricional

La panela es un producto básico de la canasta familiar: el 82,2% de la población colombiana de los estratos 1 al 6 consume panela; el 50% lo hace todos los días y 32% entre 2 y 4 veces por semana.

La panela aporta 189 kcal/persona/día y representa el 7,4% del consumo calórico en la dieta de los colombianos, razón por la cual se considera un producto básico para la seguridad alimentaria del país. El consumo periódico de este alimento garantiza importantes aportes nutricionales a precios asequibles para amplios sectores de la población.

Todo lo anterior muestra, sin duda, la importancia que representa la producción y el consumo de la panela en nuestro país, y constituye justificación suficiente para brindarle por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el apoyo necesario para su sustentabilidad.

La panela como alimento completamente natural, con características endulzantes, obtenido de la deshidratación del jugo de la caña de azúcar, mediante procesos físicos de evaporación del agua presente en el mismo, pero que conserva todas sus características bromatológicas, nutricionales y sensoriales, se convierten en un producto inocuo y natural, pues en su elaboración no se usa ningún aditivo de síntesis y que cumple cualitativamente con todos los requerimientos de vitaminas, carbohidratos, proteínas, grasas, agua y minerales exigidos dentro de una dieta para ser considerada un alimento completo. Por las anteriores características este producto puede considerarse, previa certificación, como un producto orgánico, ecológico o biológico.

Este dulce producto que históricamente ha hecho parte de la canasta familiar colombiana, que es nutricionalmente superior al azúcar refinado y muy versátil, sobresale por los altos contenidos de minerales como calcio, fósforo, hierro, sodio, potasio y magnesio que aporta a la dieta, especialmente de la población infantil que en muchos países se caracteriza por los altos índices de desnutrición.

Económica y socialmente hablando, la agroindustria panelera nacional alrededor de jornales al año, vincula 350.000 familias en la cadena productiva, dedica casi 250.000 hectáreas al cultivo, posee unas 20.000 unidades productoras (trapiques) que elaboran más de 1.200.000 toneladas de panela por año valoradas en 550 millones de dólares que representan el 6.7% del PIB agrícola y una participación del 1.06% en el gasto nacional de alimentos.

La caña panelera se cultiva en 26 departamentos del país y se constituye como un eje importante de la economía en más de 511 municipios, teniendo que los departamentos de Boyacá, Santander, Valle, Huila y Nariño ostentan los mayores rendimientos. La Hoya del Río Suárez se erige como una de las zonas más importantes en el cultivo de caña panelera, sitio en el cual confluyen municipios de Santander y Boyacá, estimándose una producción anual que oscila entre las 45.000 y 70.000 hectáreas con caña.

Durante lo corrido del periodo 2011-2012 el área sembrada se incrementó en 1.8% pasando de 236.000 has, en el 2011 a 240.000 has en el 2012, especialmente en los departamentos de Boyacá, Santander y Nariño, ampliando a su vez, su participación en la economía del país y beneficiando no solo a los productores paneleros sino a quienes la comercializan y finalmente a quienes la consumen encontrando un producto de bajo costo y con altos componentes nutricionales.

La panela se constituye en el principal producto derivado de la caña, la cual se encuentra dispersa en varios departamentos de Colombia, constituyéndose en una actividad económica frecuente y sustento de muchas familias en el país, que de acuerdo a estudios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en 2011 generó 281.350 empleos directos y 562.700 empleos indirectos.

El subsector panelero colombiano constituye la segunda agroindustria más importante del país, después del café, tanto por el número de establecimientos productivos, el área sembrada y la mano de obra que vincula, entre otros aspectos tales como el consumo, que hace parte de un porcentaje significativo de los colombianos desde el estrato 1 hasta el 6, por su facilidad de preparación, lo económico y, sumado a ello, sus cuantiosos componentes nutritivos que hacen de la PANELA un producto alimenticio y de fácil acceso, lo que permite que la mayoría de las familias sobretodo de más bajos

recursos sean los principales consumidores, a pesar de que como se dijo anteriormente el consumo es extensivo a todo el territorio nacional; de ahí, la incidencia que tiene en la economía de la canasta familiar y su importancia por ser un producto que genera miles de empleos no solo para quienes se encargan de su producción sino para quienes la comercializan.

### INGRESOS QUE REPRESENTA

PRODUCCIÓN ANUAL 2012 EN TONELADAS	1.142.236
PRECIO PROMEDIO AL PRODUCTOR 2012 X KILO	\$1.689
VALOR POR TONELADA	\$1.689.000
VALOR DE LA PRODUCCIÓN ANUAL	\$1.929.235.764.667

De otro lado, aunque la panela es un producto dedicado principalmente al consumo interno, el trabajo planificado y sistemático realizado por FEDEPANELA con apoyo de entidades del Estado en la búsqueda de mercados internacionales y la formalización de negocios comienza a arrojar sus frutos, como lo demuestra la exportación de 2.697 toneladas en el 2011 con un valor FOB de US\$ 3.833.269, lo cual representó un significativo aumento del 37%, frente al año inmediatamente anterior. (Agronet, 2012).

El valor promedio de la producción panelera del país en los 90 alcanzó cerca de 500 millones de dólares EE. UU. por año (CORPOICA, 2001). Hoy, se estima un valor de 910 millones de dólares EE. UU. ó 1.6 billones de pesos colombianos, teniendo en cuenta la producción actual aproximada de 1.200.000 toneladas de panela y un precio promedio en el año 2012 de \$1.300 por kilo de panela.

Lo anterior, demuestra que este producto tiene una potencialidad no solo alimenticia, tradicional, vinculante de muchas familias colombianas, con una amplia cobertura en todos los estratos, sino comercialmente hablando le aporta al país unos ingresos importantes, que con la presente iniciativa se pueden ver favorecidos y optimizados considerablemente constituyéndose en uno de los subsectores más significativos de nuestra agronomía colombiana.

Uno de los mayores problemas que enfrenta la producción de panela es la competencia que proviene del expediente fraudulento de convertir azúcar en panela, que además de no ser un alimento, afecta fuertemente el comportamiento del mercado. Otra de las dificultades que enfrenta la agroindustria panelera es la falta de estrategias y actividades que impacten la comercialización de este producto que se presenta eminentemente dentro de un mercado natural e interno por lo que no puede ampliar su demanda fácilmente, razón por la cual el consumo se sustenta básicamente en la tradición familiar, ocasionando una reducción gradual por

habitante como se puede observar en la siguiente tabla comparativa establecida a partir de estudios realizados por Corpoica:

ASPECTO	1989	2012
Consumo Anual Per Cápita (kg/persona/año)	31	19,7
Participación en la canasta familiar (%)	0.76	0.32
Participación en el grupo de alimentos (%)	2.18	1.09

Fuentes: Corpoica, 2000; Corpoica 2012

Los anteriores datos coinciden con estudios de la FAO que reportaron un consumo promedio de panela de 32 kilogramos/habitante en los años noventa, mientras que para el año 2002 el consumo per cápita presentó una disminución del 42%.

Otro factor influyente en la disminución del consumo de la panela a pesar de ser un producto básico y elemental de nuestra canasta familiar, como ya se ha dicho en repetidas ocasiones en el presente documento, se refiere a la estructura de la demanda de bienes como este, toda vez que es considerado como un bien “inferior”, por cuanto su consumo disminuye en la medida en que se incrementan los niveles de ingresos reales del consumidor; su variación ha sido calculada en 0,5%, es decir, que ante un aumento del 1% en el ingreso de los consumidores, la demanda de panela disminuye en 0,5%; análisis hecho gracias a un estudio realizado por Corpoica y Fedepanela.

En una Investigación Cuantitativa de Consumo y Hábitos de Compra de la Panela en Colombia realizada por Fedepanela en 2009 los consumidores encuestados establecieron como principal razón para el uso de panela la tradición familiar (35,5%), superando la economía del producto (21,1%), el sabor (19,3%) y la nutrición (9,5%); lo que quiere decir que su consumo se encuentra tan arraigado a nuestras tradiciones que supera estadísticas tales como su precio, sabor y valor nutricional.

Por otro lado, el desarrollo de nuevos productos avanza lentamente, especialmente en lo concerniente a los usos alternativos de la caña: alimentación animal, alcohol carburante y de la panela como insumo de la industria de alimentos y cosméticos.

A nivel mundial Colombia es el segundo productor de panela, después de la India y el mayor consumidor per cápita del mundo con 34 kilos por habitante al año, contra 16 del promedio internacional.

La panela es un renglón muy importante de la producción agropecuaria nacional en términos de participación en el valor de la producción, empleo, área utilizada en caña panelera y participación en el gasto de los hogares, entre otras.

En lo referente a usos, las diferentes formas de presentación en las que hoy día se comercializa la panela, que van desde los bloques sólidos de diferentes pesos hasta el producto líquido o granulado, para su uso en la industria de conservas, confitería, bebidas refrescantes, panadería, vinos y vinagres. En la industria cosmética la panela también ha sido utilizada en limpiezas faciales y mascarillas, aprovechando la presencia del Ácido Glicólico en su jugo, se está usando en tratamientos para retardar el envejecimiento de la piel. Complementario a lo anterior, este dulce alimento ha sido utilizado con éxito en la industria farmacéutica en forma de cataplasmas para el tratamiento de infecciones epidérmicas y cicatrización de heridas. Los sub-productos obtenidos del proceso productivo de la panela se pueden usar por su alta riqueza en nutrientes para levante y ceba en alimentación animal y como fertilizante en suelos.

En síntesis la PANELA puede catalogarse como un Dulce y Rico Alimento con muchas alternativas para su uso y consumo.

El impacto social que puede acarrear el presente proyecto no solo se refleja en la producción como tal de la panela, sino en el impacto hacia los productores y los consumidores, aunado al mejor aprovechamiento de los recursos y su valor agregado al ser introducidos en un proceso de fabricación industrializado y organizado. Asimismo, quiero realzar el hecho de que sin duda el aporte más importante en el sector social será la educación y formación de personas con capacidades de aprovechar integralmente la producción de caña en las respectivas regiones, garantizando mayores ingresos y formándose como líderes y personas de bien con conocimientos y aptitudes que les permitan enaltecer y producir con calidad y excelencia productos como la panela.

En ese orden de ideas, siendo la panela un producto representativo no solo a nivel económico sino a nivel social, por cuanto hace parte del consumo diario de los colombianos como por ejemplo lo es el café, cabe destacar que la panela es de más fácil acceso para las familias con más bajos recursos, que desafortunadamente son la mayoría del pueblo colombiano pero quienes las consumen son indistintamente la gran mayoría de las familias colombianas convirtiéndose en un producto representativo de nuestra cultura nacional, sumado al alto porcentaje de empleo que genera; por eso y por lo expuesto en el presente texto debe ser declarada como bebida nacional, símbolo de nutrición, salud y patrimonio gastronómico y cultural de la nación<sup>8</sup>.

## FESTIVALES

Colombia es indiscutiblemente un país de fiestas que involucra imágenes, sonidos, sabores, baile

<sup>8</sup> Documento Técnico Fedepanela.

y desde luego la gente. Se celebran las cosechas, se corona una reina y se hacen muestras por medio de innumerables festivales, Sus carnavales sintetizan la alegría e idiosincrasia de una herencia europea y africana mezclada con sangre indígena.

En el país se realizan festivales y ferias alusivas a la panela a todo lo largo y ancho del país panelero siendo las más importantes: festival de la panela en Angostura y la fiestas de la panela en Frontino (Antioquia), Fiestas de la panela en Supia (Caldas), en el departamento de Nariño se realiza el festejo del día del panelero en los municipios de Sandoná y Consacá, feria panelera en la inspección de Obando municipio de San Agustín en el departamento del Huila, Reinado departamental de la panela en Nocaima (Cundinamarca) y el evento máximo que se realiza en Villeta (Cundinamarca) con el Reinado Nacional de la panela, festival turístico celebrado desde 1977 como homenaje a la labor ardua y artesanal con que los campesinos de la región elaboran panela y en el que se muestran todas las variedades de este producto que existen en el mercado, junto con todos y cada uno de sus derivados, además de que se reúnen los principales productores y proveedores de insumos para la elaboración de la panela.

Estos eventos promueven la integración regional y nacional, compartiendo un vínculo común, el de la Panela; tales muestras folclóricas rescatan nuestro patrimonio cultural y gastronómico que siempre ha caracterizado a los pueblos colombianos por los diferentes reinados y ferias que se llevan a cabo durante todo el año<sup>9</sup>.

### IMPORTANCIA DEL PATRIMONIO GASTRONÓMICO

Patrimonio gastronómico es el valor cultural inherente y añadido por el hombre a los alimentos su cultivo, empaque, preparación, presentación, fechas u ocasiones en los que se comen o beben, sitios, artefactos, recetas, rituales, que responden a unas expectativas tácticas, forman parte de una memoria común y produce sentimientos o emociones similares con solo su mención, evocación o consumo y tiene su valor como cohesionadora de una comunidad y su importancia y presencia en muchos momentos de nuestras comunidades.

Una sociedad transmite a través de la gastronomía sus particulares características culturales manifestando así su identidad, su dimensión social y cultural determinó que se la haya incorporado al patrimonio cultural. Es así, como el uso que hace el turismo del patrimonio hizo que la gastronomía haya adquirido cada vez mayor importancia para promocionar un destino y captar corrientes turísticas.

La gastronomía está cobrando cada vez mayor importancia como un producto más para el turismo cultural. Los motivos principales se encuentran en la búsqueda del placer a través de la alimentación y el viaje. La búsqueda de las raíces culinarias y la forma de entender la cultura de un lugar a través de su gastronomía está adquiriendo cada vez mayor relevancia.

El patrimonio gastronómico es algo vivo.

En los años recientes, a la entusiasta idea de que es necesario preservar y divulgar el patrimonio cultural de cada pueblo, se ha venido agregando otra no menos importante: la convicción de que la concepción de patrimonio no debe estar siempre en referencia exclusiva al pasado y a lo monumental urbano sino que, por el contrario, se le debe asignar un valor fundamental a todo aquello que lo asocie con la vida cotidiana, el presente y el futuro de los pueblos, etnias, naciones y comunidades donde se crea y haya sido creado.

En tal sentido, han surgido una serie de nociones y conceptos (patrimonio cultural viviente, patrimonio oral, patrimonio intangible) que tienen el propósito común de designar aquella parte del patrimonio no necesariamente constituida por monumentos, objetos o documentos preservables en el tiempo, sino por hechos vivientes. Es decir, por hechos protagonizados por personas que actualizan permanentemente una determinada memoria o tradición y que, por su naturaleza, no pueden ser tratados como cosas sino como procesos inseparables de los actos, comportamientos y actividades personales o grupales dentro de los cuales se actualizan.

La cultura gastronómica, simbolizada en la **“Panela”** es un tipo de patrimonio vivo, en donde el colectivo de los departamentos productores se reconocen, se identifican, se celebran y se disfrutan a sí mismos; donde se hacen más sólidos, en tanto son miembros de realidades culturales, adquiriendo más fuerza para enfrentar las dificultades al saberse partícipes no solo de un pasado, sino de un presente y un destino común. En este orden, las tradiciones alimenticias y gastronómicas, las creencias y las prácticas mágico-religiosas, las leyendas, as narraciones en vivo de historias, las tradiciones orales, los mitos y los imaginarios colectivos, las fiestas populares y los ritos tradicionales o contemporáneos, rurales y urbanos, los saberes y oficios, entre otros, hacen parte de ese patrimonio vivo<sup>10</sup>.

### MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

<sup>10</sup> Al respecto, puede consultarse Alegre Ávila, Juan Manuel. Ordenamiento Protector de Los Bienes de Interés Cultural, Artículo publicado en Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Volumen II. Editorial Civitas. Madrid. 1991. Páginas 1594 y siguientes.

<sup>9</sup> <http://colombiafestiva.com/colombiafestiva.php>



La Constitución Política Colombiana en sus artículos 8°, 63, 72, 95-8 y 150, nos ilustra sobre la manera como debemos proteger y preservar el patrimonio cultural de la Nación y, en desarrollo de estos preceptos constitucionales, la Ley 397 de 1997 en su artículo 4° define como Patrimonio Cultural de la Nación, todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, La Unesco define como bienes intangibles, todos aquéllos conjuntos de formas y obras que emanan de una cultura y una tradición de un país, región y comunidad.

Para referirse al patrimonio cultural ha de entenderse ampliamente el concepto de cultura, es decir, a qué se refiere y qué comprende.

El artículo 1° de la Ley 397 de 1997 define el concepto de cultura como:

*1. Cultura es el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias.*

*2. La cultura, en sus diversas manifestaciones, es fundamento de la nacionalidad y actividad propia de la sociedad colombiana en su conjunto, como proceso generado individual y colectivamente por los colombianos. Dichas manifestaciones constituyen parte integral de la identidad y la cultura colombianas...”.*

En nuestra legislación “el patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes materiales e inmateriales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular” (artículo 4°, Ley 397 de 1997). Pero dentro de ese conjunto abstracto de bienes, sólo algunos, como consecuencia de sus especiales valores simbólicos, artísticos, estéticos o históricos requieren un especial tratamiento.

Los organismos y la legislación internacional, también, le han dado gran importancia a la protección del patrimonio cultural de todas las naciones por referirse a la identidad, a la historia y al fundamento de la nacionalidad, obligando a los Estados a implementar políticas de protección. De tal suerte que la Convención de La Haya, de 1954, contempla la protección de los bienes culturales de todos los pueblos del mundo, al igual que los protocolos I y II.

Siguiendo los lineamientos internacionales, el Constituyente en la Constitución Política de 1991 impuso al Estado la protección del patrimonio cultural de la Nación. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

Artículo 8°

*“Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”.*

Artículo 72 de la Carta Política señala:

*“El patrimonio cultural está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirir/los cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica”.* (Resaltado fuera del texto original).

Artículo 95-8.

*“Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”.*

Como corolario de lo citado, es al Estado a través del Ministerio de la Cultura a quien le corresponde asumir las responsabilidades de velar en forma debida por la difusión, promoción, conservación y tradición de la cultura, tal y como se lo defiere la ley, los tratados y pactos internacionales.

La integralidad de estos, solo se logra con el concurso activo y directo de los Estados y, para el caso en particular, corresponde al Congreso de la República como poder derivado del pueblo y como intérprete de las necesidades del mismo, impedirle al Estado esta obligación.

Por otra parte cabe mencionar lo dispuesto por la Ley 40 de 1990, *por la cual se dictan normas para la protección y desarrollo de la producción de la panela y se establece la cuota de fomento panelero*. Esta ley reglamenta todo lo referente a la producción agrícola y exportación del producto como tal; definió que se puede destinar hasta un 10% de los recursos del Fondo de Fomento Panelero, para cubrir los gastos de funcionamiento de la Federación Nacional de Productores de Panela-Fedepanela, y sus seccionales, o de otras asociaciones sin ánimo de lucro, representativas de la actividad panelera, incluyendo las cooperativas de producción o comercialización de la panela. Asi-

mismo, establece que los recursos del Fondo de Fomento Panelero se destinen exclusivamente, a los siguientes fines:

- Actividades de investigación y extensión
- Promoción del consumo de la panela, dentro y fuera del país.
- Campañas educativas sobre las características nutricionales de la panela.
- Actividades de comercialización de la panela, dentro y fuera del país.
- Programas de diversificación de la producción de las unidades paneleras.
- Programas de conservación de las cuencas hidrográficas y el entorno ambiental en las zonas paneleras.

### Proposición Final

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones solicito a los Honorables Senadores de la República para dar primer debate al Proyecto de ley número 264 de 2013 Senado, *por medio del cual se declara “la panela como bebida nacional, símbolo de nutrición, salud y patrimonio gastronómico y cultural de la nación.*

Atentamente,

*Guillermo García Realpe,*

Senador de la República,

Ponente.

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE ANTE LA COMISIÓN SEGUNDA DE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 264 DE 2013 SENADO

*por medio del cual se declara “la panela como bebida nacional, símbolo de nutrición, salud y patrimonio gastronómico y cultural de la nación”*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Declaratoria.* Declárese como bebida nacional, símbolo de nutrición, salud y patrimonio gastronómico y cultural de la nación a la panela; por medio de esta declaratoria se busca la adopción de medidas para la protección, mejoramiento, promoción y desarrollo de este producto y sus derivados.

Parágrafo único: Reconózcase la importancia de la panela en la economía colombiana y la canasta familiar como parte integral del patrimonio gastronómico y de la identidad cultural de la Nación en las regiones donde se lleva a cabo su producción.

Artículo 2°. El Ministerio de Cultura, de conformidad con sus funciones constitucionales y le-

gales contribuirá económicamente con el fomento nacional para el consumo, la promoción turística, la protección y conservación del producto de la panela con el fin de implementar el desarrollo de los valores gastronómicos y culturales que se originan a su alrededor y que han hecho tradición en la cultura alimentaria de la Nación.

Artículo 3°. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, pondrá en marcha a partir de la vigencia de la presente ley un proyecto estratégico para la formalización y promoción del sector panelero, consolidar la generación de empleo y el crecimiento económico y sostenido de los productores de Panela en los departamentos donde se da origen a este producto, así como también liderara una estrategia para la promoción de los productos derivados de la panela en los mercados internacionales.

Artículo 4°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural promoverá instrumentos y estimulará el consumo y comercialización de la panela y sus derivados a través de estrategias de capacitación a los productores, buenas prácticas agrícolas y de manufactura, asistencia técnica, investigación, transferencia de tecnología para mejorar las condiciones de productividad y competitividad tanto en la producción como transformación y mercadeo.

Artículo 5°. Inclúyase la panela como alimento básico en los programas nutricionales, compras estatales y de seguridad alimentaria que ejecuten las entidades del orden nacional y territorial.

Artículo 6°. El Gobierno Nacional queda autorizado para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150 numeral 9, 288, 334, 339, 341, 345 y 366 de la Constitución Política de Colombia, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus Decretos Reglamentarios y la Ley 819 de 2003 y/o a través del Sistema Nacional de Cofinanciación por conducto del Ministerio de Agricultura, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

Artículo 7°. Las autorizaciones otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se realizarán, en primer lugar, atendiendo las políticas ya establecidas y reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, de acuerdo con las disponibilidades en cada vigencia fiscal.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación.

Cordialmente,

*Guillermo García Realpe,*

Senador de la República,

Ponente.

**CONTENIDO**

Gaceta número 437 - martes 18 de junio de 2013

**SENADO DE LA REPÚBLICA****Págs.****INFORMES DE CONCILIACIÓN**

Informe de conciliación al proyecto de ley estatutaria número 211 de 2013 Senado, 268 de 2013 Cámara, por la cual se desarrollan los artículos 116 y 221 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones..... 1

**PONENCIAS**

Ponencia para primer debate senado al Proyecto de ley número 255 de 2013 Senado, 213 de 2012 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas complementarias para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor a través del compromiso institucional y se dictan otras disposiciones..... 14

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 264 de 2013 Senado, por medio del cual se declara “la panela como bebida nacional, símbolo de nutrición, salud y patrimonio gastronómico y cultural de la nación..... 24

