REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XIX - Nº 1.056 Bogotá, D. C., martes, 7 de diciembre de 2010 EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 269 DE 2010 CÁMARA

por la cual se crea el Fondo Pensional Alimentario para facilitar el acceso de los niños, niñas y adolescentes a la protección del derecho a la asistencia alimentaria, y se dictan otras disposiciones.

Trámite del Proyecto

El día 13 de enero del año 2010 fue radicado en el Despacho de la Secretaría de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 269 de 2010 Cámara. Luego el día 10 de mayo del año 2010, la honorable Representante Liliana María Rendón Roldán presenta la ponencia para primer debate en la Comisión Séptima. Finalmente, en la Sesión del día 8 de junio de 2010 en la Comisión VII de la honorable Cámara de Representantes, es aprobada la ponencia para primer debate presentada por la misma parlamentaria.

En cumplimiento del trámite legislativo y del principio de publicidad, el proyecto de ley 269 fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 034 de 2010, y la publicación de la ponencia para primer debate en la ***Gaceta del Congreso*** número 216 de 2010.

Texto Original

Proyecto de ley número 269 de 2010 Cámara

por la cual se crea el Fondo Pensional Alimentario para facilitar el acceso de los niños, niñas y adolescentes a la protección del derecho a la asistencia alimentaria, y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Creación y Funcionamiento

Artículo 1°. Créase el Fondo Pensional Alimentario para que los niños, niñas y adolescentes, focalizados en los estratos 1, 2 y 3 tengan acceso al derecho alimentario que les garantice el derecho a la vida con calidad y a un ambiente sano.

Artículo 2°. Será obligación general del Estado adoptar las medidas administrativas, presupuestales y de cualquier otra índole, para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes que por razón de la disputa sobre la filiación natural deje sin protección alimentaria a este rango de la población colombiana.

En la formulación y ejecución de políticas, el acceso a los servicios públicos básicos y esenciales y su prestación, se mantendrá siempre presente el interés superior de estas personas. Toda acción u omisión contraria a este principio constituye un acto discriminatorio que viola los derechos fundamentales de esta población.

De conformidad con el régimen de protección especial que la Constitución Política, la Convención sobre los Derechos del Niño, esta ley y leyes conexas garantizan a las personas objetivo de la presente ley, para lo cual el Estado no podrá alegar limitaciones presupuestarias para desatender las obligaciones aquí establecidas.

Artículo 3°. El Fondo Pensional Alimentario para los niños, niñas y adolescentes, es una cuenta

especial dentro de las cuentas corrientes del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a través del cual se contabilizarán exclusivamente los recursos destinados a otorgar subsidios a los niños, niñas y adolescentes correspondientes a los estratos 1, 2 y 3, que por razón de la disputa sobre la filiación natural ponga en riesgo su protección alimentaria.

Artículo 4°. Podrán ser objeto del beneficio de los recursos del Fondo Pensional Alimentario, todos los niños, niñas y adolescentes focalizados en los estratos 1, 2 y 3, a los que por razón de encontrarse en un proceso de reconocimiento de paternidad o maternidad, bien sea ante una entidad del Estado con competencia para investigar y determinar la filiación natural o ante un Juez de familia o quien haga su veces por las mismas razones, serán beneficiarios si así lo solicitan, de un cuarto (1/4) de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente, del cual podrán hacerse acreedores hasta cuando se decida la responsabilidad de paternidad o maternidad del menor, el cual no podrá ser superior a un término de seis (6) meses.

Artículo 5°. Podrán utilizarse como fuentes para el otorgamiento de los subsidios del Fondo de Pensión Alimentaria, los siguientes:

a) Recursos provenientes de la participación de los departamentos, distritos y municipios en el Sistema General de Participaciones provenientes de los ingresos corrientes de la Nación, tanto los correspondientes a libre inversión como los que deben destinarse al sector de propósito general.

b) Recursos presupuestales de la Nación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden nacional o territorial.

c) Otros recursos provenientes de Fondos de solidaridad que tengan superávit en su balance y que estén en condiciones de aportar al fondo que se constituye en la presente ley.

d) De las donaciones que provengan de organismos internacionales que tengan como propósito contribuir a la solidaridad del fondo, que se constituye en la presente ley.

En ningún caso se utilizarán recursos de crédito para atender subsidios con destino al Fondo de Pensión Alimentaria.

Artículo 6°. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a nivel nacional o quien haga sus veces a nivel departamental, distrital o municipal, según sea el caso, previa reglamentación del Gobierno Nacional, definirán los criterios con los cuales deberán asignarse los recursos destinados a sufragar los subsidios en concordancia con lo establecido en la presente ley.

Artículo 7°. Las transferencias de recursos de la nación y de las entidades territoriales al Fondo de Pensión Alimentaria creado en la presente ley, por concepto de subsidios, deberán ser giradas directamente al Fondo Pensional Alimentario. El gobierno nacional reglamentará lo aquí dispuesto.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Lucero Cortés Méndez

Represente a la Cámara Bogotá.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.

El Derecho a una alimentación adecuada, no debe interpretarse, en forma estrecha o restrictiva asimilándola a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos.

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación. (Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25-I).

El artículo 11 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptados por la Ley 74 de 1968 reconoce:

"El derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación".

Además señala que deberán adoptarse medidas más inmediatas y urgentes para garantizar "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre y la malnutrición".

El Derecho a la alimentación está vinculado a la dignidad inherente a la persona humana. Es indispensable para el disfrute de otros derechos, es inseparable de la Justicia Social. Requiere por tanto de la Adopción de Políticas Públicas en los planos distrital, nacional e internacional.

El artículo 65 de la Constitución Nacional consagra: "La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras".

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la

producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Así mismo, el artículo 334 de la Constitución consagra: "La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano".

Las raíces del problema de hambre y la malnutrición no están en la falta de alimentos sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de los grandes segmentos de la población a causa de la pobreza.

El derecho humano a la alimentación se establece en numerosos tratados y en otros instrumentos internacionales.

Entre otros está definido en:

• La Declaración Internacional de los Derechos Humanos 1948.

• El Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC 1966). Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado incluso a la alimentación y acuerdan adoptar medidas apropiadas para hacer realidad ese derecho (artículo 11).

• La Convención de los Derechos del Niño (1989).

• La Declaración de Roma en 1996 "Nosotros, Jefes de Estado y de gobierno reafirmamos el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre".

En virtud del artículo 93 de la Constitución, los tratados y Convenios Internacionales ratificados por Colombia, que reconoce los Derechos Humanos, prevalecen en el orden interno, los derechos y deberes consagrados en la Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre los derechos humanos. Con esta norma la Corte Constitucional, construyó la teoría del bloque constitucional, que integra la Constitución con todos los tratados, dándoles a estos últimos igual categoría que los preceptos constitucionales.

La alimentación adecuada es un derecho humano de cada persona en cada país. Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación. El Estado no debe privar a nadie del acceso a una alimentación adecuada y adicionalmente debe impedir que alguien sea privado de dicho acceso de cualquier otra forma.

Un enfoque basado en derechos considera como una obligación la promoción de la seguridad alimentaria por los gobiernos y no la concibe como una forma de benevolencia.

Los Gobiernos tienen la obligación legal de actuar de tal modo que progresivamente todas las personas dentro de su territorio no pasen hambre sino que puedan producir o procurarse, de forma plenamente acorde con su dignidad humana alimentos adecuados para una vida activa y sana.

No solo es importante que el Estado reconozca a todas las personas como titulares de derechos sino también que las personas se consideren a sí mismas como tales y sean capaces de actuar en consecuencia. En este punto cobra una importancia crucial la formación de las nuevas generaciones en la comprensión y defensa de los Derechos Humanos.

Cuando alguien carezca de hecho a una alimentación adecuada, el Estado debe crear en forma proactiva un entorno favorable para que las personas logren la autosuficiencia alimentaria, o cuando ello no sea posible, debe garantizar que se le proporcionen los alimentos.

Es importante definir acciones de alimentación para que accedan al derecho las personas más vulnerables.

El enfoque de seguridad alimentaria, basado en los derechos ofrece nuevas formas de determinar, analizar y resolver los problemas que subyacen al hambre y la pobreza y constituyen un método alternativo de fomento al desarrollo.

Argumentación constitucional al respecto

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

En este sentido, al Estado le corresponde promover las condiciones para garantizar las necesidades básicas insatisfechas de la población estudiantil y adoptar las medidas necesarias para garantizar el ingreso y permanencia de los (as) y niños (as) y jóvenes dentro del sistema educativo, dando prioridad a niños y jóvenes de estratos socioeconómicos 1 y 2, a fin de evitar los altos niveles de deserción que descalifican la calidad de la educación y la competitividad laboral de los jóvenes colombianos.

Los colombianos no podemos ser indiferentes a la situación económica de muchos hogares que no tienen los recursos para satisfacer sus necesidades básicas elementales y mucho menos cuentan con lo del valor de un medio para asistir al colegio, al médico o actividades lúdicas; estos jóvenes deben ser sujetos de derechos, como quiera que ellos merecen respeto y amparo del Estado.

De acuerdo con el artículo 24 de la Ley 1098 de 2006 los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social, de acuerdo con la capacidad económica del alimentante. Se entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación o instrucción y, en general, todo lo que es necesario para el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. Los alimentos comprenden la obligación de proporcionar a la madre los gastos de embarazo y parto.

La Corte Constitucional en Sentencia C-153 de 2003 definió los alimentos de la siguiente manera: "*El derecho de alimentos es aquel que le asiste a una persona para reclamar de quien está obligado legalmente a darlos, lo necesario para su subsistencia cuando no está en capacidad de procurársela por sus propios medios. La obligación alimentaria está entonces en cabeza de la persona que, por mandato legal, debe sacrificar parte de su propiedad con el fin de garantizar la supervivencia y desarrollo del acreedor de los alimentos.* Por su parte, el artículo 424 del Código Civil dice: *"El derecho de pedir alimentos no puede transmitirse por causa de muerte, ni venderse o cederse de modo alguno, ni renunciarse"*.

Los conciliadores que adelantan una conciliación donde el conflicto entre las partes radica en los alimentos, deben tener en cuenta que el derecho que se solicita incluye en su núcleo lo indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación o instrucción y, en general, todo lo que es necesario para el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes, así como también comprende la obligación de proporcionar a la madre los gastos de embarazo y parto.

La Corte Constitucional ha definido el alcance del derecho de alimentos así:

El derecho de alimentos "*no puede considerar únicamente la perspectiva de la protección del menor en su mínimo vital, sino que exige extenderse a la efectividad de los principios ya mencionados relativos al interés superior de los menores, a la solidaridad familiar, a la justicia y a la equidad.*

(…)

No se olvide que es deber especial de las personas velar por la subsistencia de aquellos a quienes la ley las obliga y que con el fin de garantizar esa obligación alimentaria se ha hecho necesario, inclusive, acudir a la consideración y uso de una jurisdicción tan excepcional (ultima ratio) como la penal, para amparar el bien jurídico de la familia, pues con el no cumplimiento de esa obligación se falta a un deber nacido del vínculo de parentesco o matrimonio, poniendo en peligro su estabilidad y así la subsistencia del beneficiarios, [1][1][1].

El reconocimiento y concreción de las obligaciones alimentarias y su realización material, se vincula con la necesaria protección que el Estado debe dispensar a la familia como institución básica o núcleo fundamental de la sociedad, y con la efectividad y vigencia de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, en la medida en que el cumplimiento de aquellas sea necesario para asegurar en ciertos casos la vigencia de los derechos fundamentales de las personas al mínimo vital o los derechos de la misma estirpe en favor de los niños, o de las personas de la tercera edad, o de quienes se encuentren en condiciones de marginación o de debilidad manifiesta[2][2][2].

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, al momento de conciliar sobre los alimentos, las partes no pueden conciliar parcialmente y acordar una suma de dinero por la cual se garanticen, por ejemplo la habitación y el vestido y no el resto de aspectos que incluye el derecho de alimentos, en palabras de la Corte: el reconocimiento y concreción de las obligaciones alimentarias permite asegurar la vigencia de los derechos fundamentales de las personas al mínimo vital del menor. Además, es importante tener en cuenta que de conformidad con el parágrafo del artículo 8° de la Ley 640 de 2001, es deber del conciliador velar porque no se menoscaben los derechos mínimos como es el cumplimiento de lo ordenado por el Código Civil que prohíbe la renuncia, venta y cesión del derecho de alimentos.

En este orden de ideas, consideramos que los acuerdos conciliatorios a que lleguen las partes sobre los alimentos prestan mérito ejecutivo si el acuerdo es total en relación con todos los aspectos que comprende el derecho de alimentos.

Así mismo, pueden ser objeto de denuncia penal las obligaciones incumplidas en uno o todos los aspectos que hacen parte de los alimentos conciliados.

Por las anteriores consideraciones, pongo este proyecto de ley a disposición del honorable Congreso de la República, para que previo análisis y objetivos debates se convierta esta iniciativa en ley de la República.

Lucero Cortés Méndez,

Representante a la Cámara.

TEXTO PARA PRIMER DEBATE

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 269 DE 2010 CÁMARA

por la cual se crea el Fondo Pensional Alimentario para facilitar el acceso de los niños, niñas y adolescentes a la protección del derecho a la asistencia alimentaria, y se dictan otras disposiciones.

Honorables Representantes, cumpliendo el cargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 269 de 2010 Cámara, en mención.

Origen

Este proyecto de ley fue presentado en la Comisión Séptima a Consideración por la honorable Representante Lucero Cortés Méndez.

Contenido del proyecto

El proyecto en mención consta de ocho (8) artículos con la vigencia, tiene como finalidad principal asegurar el Fondo Pensional Alimentario para los niños, niñas y Adolescentes focalizados en los estratos 1, 2, 3 a los que por razón de encontrarse en un proceso de reconocimiento de paternidad o maternidad del menor.

Fundamentos constitucionales y legales

Aspectos generales

La historia de la creación de mecanismos que garantizaran la protección de la infancia va de la mano con la historia de la escuela, principalmente se remonta a la Revolución Francesa, la cual trajo consigo cambios en las ideas y prácticas del control social, y la conformación de un Estado de Derecho. Es en ese momento donde empiezan a aparecer disposiciones concretas para los menores, tales como la categoría jurídica del discernimiento.

A fines del Siglo XIX, un movimiento llamado los Reformadores logra colocar el problema de la infancia en un lugar privilegiado de la percepción social. Pero las tareas de protección de la infancia eran concebidas bajo las variables de la segregación.

Los problemas nacientes por la búsqueda de la protección de esta clase de población aceleraron la necesidad de encontrar un marco jurídico y real de aquellos expulsados o que no tuvieron acceso a la institución escolar. Como consecuencia, en 1899 se crea el primer Tribunal de Menores en Illinois, EE. UU.

Es así como se categorizaba a los adolescentes en base a la conducta o la condición social, lo que hacía que estos entraran en contacto con una red de caridad-represión, sin crearse de manera real una política social que buscara la protección de sus derechos.

Las ideas de los Reformadores se importaron a América Latina. Desde 1915 se concibe a la problemática de la niñez como una conducta desviada ajena a la voluntad del sujeto, para la cual la institucionalización y medicalización eran las respuestas a los problemas sociales. Aparece así la figura del menor en situación irregular.

Convención Internacional de los Derechos del Niño

La Convención Internacional de los Derechos del Niño surge de la necesidad de cambiar las concepciones y prácticas jurídicas, sociales y culturales, que venían haciendo caso omiso a los derechos fundamentales de los niños generando una persistente violación a este grupo de población en todo el mundo, aun cuando ya estaban consagrados por los instrumentos nacionales y por las constituciones de todos los países.

Esta necesidad de contar con legislación específica para los niños, se transformó, a partir de 1989, después de diez años de discusiones y acuerdos, en el instrumento de derechos humanos que, en poco tiempo, logró la más alta aceptación al ser ratificado por casi todos los países del mundo.

Basada en diversos sistemas jurídicos y tradiciones culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño está compuesta de una serie de normas y obligaciones aceptadas por todos que no son negociables. Estipula los derechos humanos básicos que deben disfrutar los niños en todas partes, sin discriminación alguna, el derecho a la supervivencia; al desarrollo pleno; a la protección contra las influencias peligrosas, contra el maltrato y la explotación; y a la plena participación en la vida familiar, cultural y social. Todos los derechos descritos en la Convención se ajustan a la dignidad humana y el desarrollo armonioso de todos los

niños y las niñas. La Convención protege los derechos de la niñez al estipular pautas en materia de atención de la salud, la educación y la prestación de servicios jurídicos, civiles y sociales. Estas pautas son puntos de referencia que sirven para medir el progreso. Los Estados Partes de la Convención están obligados a establecer y poner en práctica todas las medidas y políticas de conformidad con el interés superior del niño y de la niña.

El derecho a la asistencia alimentaria de los niños, niñas y adolescentes

El derecho a la asistencia alimentaria ha sido ampliamente desarrollado por la legislación internacional y nacional.

Entre los instrumentos internacionales, está definido en:

• Declaración Internacional de los Derechos Humanos 1948 artículo 25:

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

• El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1996. Artículo 11: Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado incluso a la alimentación y acuerdan adoptar medidas apropiadas para hacer realidad ese derecho.

• La Convención de los Derechos del niño. Artículo 24:

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;

b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;

c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;

d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;

e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y tos niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;

f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

4. Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

• La Declaración de Roma en 1996 establece: "Nosotros los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmamos el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre".

Marco Constitucional

La Constitución Política de 1991 desarrolló dentro de su contenido importantes derechos fundamentales que buscan proteger el interés general del niño, niña adolescente. Es así como en su artículo 44 establece que "*los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás, como consecuencia del especial grado de protección que ellos requieren, por sus condiciones de vulnerabilidad y su estado de indefensión y la atención especial con que se debe salvaguardar su proceso de desarrollo y formación".*

Este artículo reconoce como derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, *la alimentación equilibrada,* su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación

laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia...

(…)

Dentro del desarrollo del derecho a la alimentación encontramos los siguientes artículos constitucionales:

Artículo 65. *La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado.* Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Artículo 334. *La dirección general de la economía estará a cargo del Estado.* Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

Marco legal

La búsqueda de la protección de los derechos de los niños ha sido una constante en nuestro derecho colombiano, lo que llevó en su momento a la creación de la Ley 1098 de 2006; la cual estableció unos principios y unos derechos para garantizar de manera eficaz la protección integral de esta población.

En el artículo 9° dispone que: "En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, niñas y adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona. En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente.

Así mismo, el artículo 24 hace referencia al derecho que les asiste a los niños, niñas y adolescentes a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social, de acuerdo con la capacidad económica del alimentante.

Este mismo artículo incluye el concepto de alimentos como todo aquello que es indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación, instrucción y, en general, todo lo que es necesario para el desarrollo integral de los niños, niñas y los adolescentes. Los alimentos comprenden la obligación de proporcionar a la madre los gastos de embarazo y parto.

Ley 819 de 2003

Es importante tener en cuenta el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, de manera que establece que cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gastos o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Teniendo en cuenta este artículo y la finalidad del presente proyecto el cual busca beneficiar a los niños, niñas y adolescentes de los estratos 1, 2 y 3 con un Subsidio Alimentario por el valor de ¼ del Salario Mínimo Mensual Vigente, lo que implica utilizar recursos provenientes de entidades territoriales y otros, es importante precisar que le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecer las incidencias fiscales, sin crear barreras insalvables a la labor legislativa.

Así lo ha establecido la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07, de 4 de julio de 2007, M. P., doctor Manuel José Cepeda Espinosa.

"36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

"Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el

Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que lo congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

"Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente".

Conveniencia de la aprobación del proyecto

La Constitución Política, en su artículo 150, prevé que el Congreso de la República es el encargado de hacer las leyes.

El artículo 154 ibídem, estípula que las leyes pueden originarse, en otras partes, en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros.

Atendiendo el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, que establece que los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de sus bancadas pueden presentar proyectos de ley, nace la presente iniciativa Legislativa en la Cámara de Representantes de presentar un proyecto de ley, para la protección del derecho a la asistencia alimentaria de los niños, niñas y adolescentes de los estratos 1, 2 y 3 que se encuentren dentro de un proceso de filiación extramatrimonial.

Es importante aprobar el presente proyecto de ley, en la medida en que existe un vacío jurídico en el Código de la Infancia y Adolescencia, al dejar desprotegidos a los menores no reconocidos por alguno de sus padres, lo que implica la constante vulneración de sus derechos fundamentales y específicamente el de asistencia alimentaria.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 269 DE 2010

1. Se modificó el título del proyecto.

2. Artículo que quedó con el mismo texto original del proyecto, él es 6°.

3. Artículos con sus respectivas modificaciones: 1°, 2°, 3°, 4°, 5, 7°

4. Se adicionó dos artículos nuevos: 5° y 6°.

5. Artículos reenumerados: el artículo 5° pasa a ser el 7°; el artículo 6° pasa a ser el 8°; y el artículo 7° pasa a ser el 9° y 10 la vigencia.

Modifíquese el título del proyecto el cual quedará así:

por el cual se crea el Subsidio Alimentario para facilitar el acceso al derecho a la asistencia alimentaria a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren dentro de un proceso de reconocimiento de paternidad o maternidad, y se dictan otras disposiciones.

Modifíquese el artículo 1°, el cual quedará así:

Artículo 1°. *Objeto.* Créase el Subsidio Alimentario para que los niños, niñas y adolescentes, focalizados en los estratos 1, 2 y 3 que se encuentren incursos en un proceso de reconocimiento de paternidad o maternidad, tengan acceso al derecho alimentario con el fin de garantizarles el derecho a la vida con calidad y a un ambiente sano.

Modifíquese el artículo 2°, el cual quedará así:

Artículo 2°. Será obligación general del Estado adoptar las medidas administrativas, presupuestales y de cualquier otra índole, para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes que, por razón de, encontrarse incurso en un proceso de filiación extramatrimonial deje sin protección alimentaria a este rango de la población colombiana.

En la formulación y ejecución de políticas, el acceso a los servicios públicos básicos y esenciales y su prestación, se mantendrá siempre presente el interés superior de los niños, niñas y adolescentes. Toda acción u omisión contraria a este principio constituye un acto discriminatorio que viola los derechos fundamentales de esta población.

De conformidad con el régimen de protección especial que la Constitución Política, la Convención sobre los Derechos del Niño, esta ley y leyes conexas garantizan a las personas objetivo de la presente ley, para lo cual el Estado no podrá alegar limitaciones presupuestarias para desatender las obligaciones aquí establecidas.

Modifíquese el artículo 3°, el cual quedará así:

Artículo 3°. El subsidio alimentario para los niños, niñas y adolescentes hará parte de una cuenta

especial dentro de las cuentas corrientes del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a través del cual se contabilizarán exclusivamente los recursos destinados a otorgar subsidios a los niños, niñas y adolescentes correspondientes a los estratos 1, 2 y 3, que por razón de encontrarse incursos dentro de un proceso de filiación extramatrimonial, se encuentre en riesgo su protección alimentaria.

Modifíquese el artículo 4°, el cual quedará así:

Artículo 4°. *Requisitos.* Podrán ser beneficiarios del Subsidio Alimentario:

a) Los niños, niñas adolescentes focalizados en los estratos 1, 2 y 3, a los que por razón de encontrarse dentro de un proceso de reconocimiento de paternidad o maternidad, bien sea ante un Juez de Familia o quien tenga la competencia para investigar y determinar la filiación extramatrimonial, estén siendo objeto de desprotección alimentaria.

b) Dentro del proceso de reconocimiento de la paternidad o maternidad, el representante legal o las personas encargadas del cuidado del menor, que tenga interés dentro del mismo, deberán solicitar el reconocimiento del subsidio ante el Instituto Colombiano Bienestar Familiar.

c) El subsidio alimentario será de un cuarto (¼) de un Salario Mínimo Mensual Vigente, del cual podrán ser beneficiarios la población del literal a), hasta que se profiera sentencia de reconocimiento de la filiación extramatrimonial.

Inclúyase un artículo nuevo, que al reenumerarlo es el 5°, el cual quedará así:

Artículo 5°. *Trámite.* Para acceder al subsidio alimentario, el representante legal o las personas encargadas del cuidado del menor deberán adjuntar los siguientes documentos ante la entidad competente:

a) Declaración extrajuicio de tres testigos ante notario público de la vulneración del derecho a la asistencia alimentaria del niño, niña o adolescente.

b) Copia de la admisión de la demanda o de la iniciación de la investigación de la paternidad o maternidad ante el funcionario competente.

c) La persona que inicie el trámite, deberá acreditar su calidad de representante legal del menor o en caso contrario del que el menor se encuentra bajo su cuidado, mediante prueba sumaria.

d) Después de los cinco (5) años, deberá adjuntarse certificado de estudios, el cual deberá ser expedido por la institución educativa respectiva.

Inclúyase un artículo nuevo, que al reenumerarlo es el 6°, el cual quedará así:

Artículo 6°. *Prohibición.* Los niños, niñas o adolescente que sean beneficiarios de un subsidio del Estado o de cualquier Caja de Compensación, no podrán ser acreedores del subsidio alimentario.

Reenumerar el artículo 5° que corresponde al artículo 7° del proyecto, el cual quedará así:

Artículo 7°. Podrán utilizarse como fuentes para el otorgamiento de los Subsidios Alimentarios, los siguientes:

a) Recursos provenientes de fondos de solidaridad que tengan superávit en su balance y que estén en condiciones de aportar.

b) De las donaciones que provengan de organismos internacionales que tengan como propósito contribuir a la protección a la asistencia alimentaria, que se constituye en la presente ley.

c) Lo que determine el Ministerio de Hacienda en materia presupuestal, para atender el subsidio creado por esta ley.

En ningún caso se utilizarán recursos de crédito con destino a atender esta clase de subsidios alimentarios.

Reenumerar el artículo 7° que corresponde al artículo 9° del proyecto, el cual quedará así:

Artículo 9°. Las transferencias de recursos de la Nación y de las entidades territoriales por concepto de subsidio alimentario creado en la presente ley, deberán ser giradas directamente a la cuenta especial del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. El Gobierno Nacional reglamentará lo aquí dispuesto.

Ponente,

Liliana María Rendón Roldán,

Representante a la Cámara,

Departamento de Antioquia.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE ANTE LA COMISIÓN SÉPTIMA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 269 DE 2010 CÁMARA

por la cual se crea el subsidio alimentario para facilitar el acceso al derecho a la asistencia alimentaria a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren dentro de un proceso de reconocimiento de paternidad o maternidad, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TÍTULO

SUBSIDIO ALIMENTARIO PARA FACILITAR EL ACCESO AL DERECHO A LA ASISTENCIA ALIMENTARIA A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE SE ENCUENTREN DENTRO DE UN PROCESO DE

RECONOCIMIENTO DE PATERNIDAD O MATERNIDAD

Artículo 1°. *Objeto.* Créase el subsidio alimentario para que los niños, niñas y adolescentes, focalizados en los estratos 1, 2 y 3 que se encuentren incursos en un proceso de reconocimiento de paternidad o maternidad, tengan acceso al derecho alimentario con el fin de garantizarles el derecho a la vida con calidad y a un ambiente sano.

Artículo 2°. Será obligación general del Estado adoptar las medidas administrativas, presupuestales y de cualquier otra índole, para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes que, por razón de encontrarse incurso en un proceso de filiación extramatrimonial deje sin protección alimentaria a este rango de la población colombiana.

En la formulación y ejecución de políticas, el acceso a los servicios públicos básicos y esenciales y su prestación, se mantendrá siempre presente el interés superior de los niños, niñas y adolescentes. Toda acción u omisión contraria a este principio constituye un acto discriminatorio que viola los derechos fundamentales de esta población.

De conformidad con el régimen de protección especial que la Constitución Política, la Convención sobre los Derechos del Niño, esta ley y leyes conexas garantizan a las personas objetivo de la presente ley, para lo cual el Estado no podrá alegar limitaciones presupuestarias para desatender las obligaciones aquí establecidas.

Artículo 3°. El subsidio alimentario para los niños, niñas y adolescentes hará parte de una cuenta especial dentro de las cuentas corrientes del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a través del cual se contabilizarán exclusivamente los recursos destinados a otorgar subsidios a los niños, niñas y adolescentes correspondientes a los estratos 1, 2 y 3, que por razón de encontrarse incursos dentro de un proceso de filiación extramatrimonial, se encuentre en riesgo su protección alimentaria.

Artículo 4°. *Requisitos.* Podrán ser beneficiarios del Subsidio Alimentario:

a) Los niños, niñas adolescentes focalizados en los estratos 1, 2 y 3, a los que por razón de encontrarse dentro de un proceso de reconocimiento de paternidad o maternidad, bien sea ante un Juez de Familia o quien tenga la competencia para investigar y determinar la filiación extramatrimonial, estén siendo objeto de desprotección alimentaria.

b) Dentro del proceso de reconocimiento de la paternidad o maternidad, el representante legal o las personas encargadas del cuidado del menor, que tenga interés dentro del mismo, deberán solicitar el reconocimiento del subsidio ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

c) El subsidio alimentario será de un cuarto (¼) de un Salario Mínimo Mensual Vigente, del cual podrán ser beneficiarios la población del literal a), hasta que se profiera sentencia de reconocimiento de la filiación extramatrimonial.

Artículo 5°. *Trámite.* Para acceder al subsidio alimentario, el representante legal o las personas encargadas del cuidado del menor deberán adjuntar los siguientes documentos ante la entidad competente:

a) Declaración extrajuicio de tres testigos ante notario público de la vulneración del derecho a la asistencia alimentaria del niño, niña o adolescente.

b) Copia de la admisión de la demanda o de la iniciación de la investigación de la paternidad o maternidad ante el funcionario competente.

c) La persona que inicie el trámite, deberá acreditar su calidad de representante legal del menor o, en caso contrario, del que el menor se encuentra bajo su cuidado, mediante prueba sumaria.

d) Después de los cinco (5) años, deberá adjuntarse certificado de estudios, el cual deberá ser expedido por la institución educativa respectiva.

Artículo 6°. *Prohibición.* Los niños, niñas o adolescente que sean beneficiarios de un subsidio del Estado o de cualquier Caja de Compensación, no podrán ser acreedores del subsidio alimentario.

Artículo 7°. Podrán utilizarse como fuentes para el otorgamiento de los subsidios alimentarios, los siguientes:

a) Recursos provenientes de Fondos de Solidaridad que tengan superávit en su balance y que estén en condiciones de aportar.

b) De las donaciones que provengan de organismos internacionales que tengan como propósito contribuir a la protección a la asistencia alimentaria, que se constituye en la presente ley.

c) Lo que determine el Ministerio de Hacienda en materia presupuestal, para atender el subsidio creado por esta ley.

Artículo 8°. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a nivel nacional o quien haga sus veces a nivel Departamental, Distrital o Municipal, según sea el caso, previa reglamentación del Gobierno Nacional, definirán los criterios con los cuales deberán asignarse los recursos destinados a sufragar los subsidios en concordancia con lo establecido en la presente ley.

Artículo 9°. Las transferencias de recursos de la nación y de las entidades territoriales por concepto de subsidio alimentario creado en la presente

ley, deberán ser giradas directamente a la cuenta especial del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. El Gobierno Nacional reglamentará lo aquí dispuesto.

Artículo 10. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Ponente,

Liliana María Rondón Roldán,

Representante a la Cámara,

Departamento de Antioquia.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 269 DE 2010 CÁMARA

por la cual se crea el Fondo Pensional Alimentario para facilitar el acceso de los niños, niñas y adolescentes a la protección del derecho a la asistencia alimentaria, y se dictan otras disposiciones.

El Proyecto de ley número 269 y el texto aprobado en primer debate

Esta comparación tiene una explicación pedagógica que no es otra que la interpretación y comprensión del Proyecto de Ley 269, desde la óptica de cómo fue traducido posteriormente en el texto para primer debate.

Partes	Proyecto de ley 269 de 2010	Texto para primer debate
Título	por la cual se crea el Fondo Pensional Alimentario para facilitar el acceso de los niños, niñas y adolescentes a la protección del derecho a la asistencia alimentaria, y se dictan otras disposiciones	por la cual se crea el subsidio alimentario para facilitar el acceso al derecho a la asistencia alimentaria a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren dentro de un proceso de reconocimiento de paternidad o maternidad, y se dictan otras disposiciones.
Artículo 1°	Creación y funcionamiento. Créase el Fondo Pensional Alimentario para que los niños, niñas y adolescentes, focalizados en los estratos 1, 2 y 3 tengan acceso al derecho alimentario que les garantice el derecho a la vida con calidad y a un ambiente sano,	*Objeto.* Créase el subsidio alimentario para que los niños, niñas y adolescentes, focalizados en los estratos 1, 2 y 3 que se encuentren incursos en un proceso de reconocimiento de paternidad o maternidad, tengan acceso al derecho alimentario con el fin de garantizarles el derecho a la vida con calidad y a un ambiente sano.
Artículo 2°	Será obligación general del Estado adoptar las medidas administrativas, presupuestales y de cualquier otra índole, para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes que por razón de la disputa sobre la filiación natural deje sin protección alimentaria a este rango de la población colombiana. En la formulación y ejecución de políticas, el acceso a los servicios públicos básicos y esenciales y su prestación, se mantendrá siempre presente el interés superior de estas personas. Toda acción u omisión contraria a este principio constituye un acto discriminatorio que viola los derechos fundamentales de esta población. De conformidad con el régimen de protección especial que la Constitución Política, la Convención sobre los Derechos del Niño, esta ley y leyes conexas garantizan a las personas objetivo de la presente ley, para lo cual el Estado no podrá alegar limitaciones presupuestarías para desatender las obligaciones aquí establecidas.	Será obligación general del Estado adoptar las medidas administrativas, presupuestales y de cualquier otra índole, para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes que, por razón de encontrarse incurso en un proceso de filiación extramatrimonial deje sin protección alimentaria a este rango de la población colombiana. En la formulación y ejecución de políticas, el acceso a los servicios públicos básicos y esenciales y su prestación, se mantendrá siempre presente el interés superior de los niños, niñas y adolescentes. Toda acción u omisión contraria a este principio constituye un acto discriminatorio que viola los derechos fundamentales de esta población. De conformidad con el régimen de protección especial que la Constitución Política, la Convención sobre los Derechos del Niño, esta ley y leyes conexas garantizan a las personas objetivo de la presente ley, para lo cual el Estado no podrá alegar limitaciones presupuestarias para desatender las obligaciones aquí establecidas.

Artículo 3°.	El Fondo Pensional Alimentario para los niños, niñas y adolescentes, es una cuenta especial dentro de las cuentas corrientes del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a través del cual se contabilizarán exclusivamente los recursos destinados a otorgar subsidios a los niños, niñas y adolescentes correspondientes a los estratos 1, 2 y 3, que por razón de la disputa sobre la filiación natural ponga en riesgo su protección alimentaria.	El subsidio alimentario para los niños, niñas y adolescentes, hará parte de una cuenta especial dentro de las cuentas corrientes del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a través del cual se contabilizarán exclusivamente los recursos destinados a otorgar subsidios a los niños, niñas y adolescentes correspondientes a los estratos 1, 2 y 3, que por razón de encontrarse incursos dentro de un proceso de filiación extramatrimonial, se encuentre en riesgo su protección alimentaria. *Requisitos*. Podrán ser beneficiarios del Subsidio Alimentario:
Artículo 4°.	Podrán ser objeto del beneficio de los recursos del Fondo Pensional Alimentario, todos los niños, niñas y adolescentes focalizados en los estratos 1, 2 y 3, a los que por razón de encontrarse en un proceso de reconocimiento de paternidad o maternidad, bien sea ante una entidad del Estado con competencia para investigar y determinar la filiación natural o ante un Juez de familia o quien haga su veces por las mismas razones, serán beneficiarios si así lo solicitan, de un cuarto (¼) de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente, del cual podrán hacerse acreedores hasta cuando se decida la responsabilidad de paternidad o maternidad del menor, el cual no podrá ser superior a un término de seis (6) meses.	a) Los niños, niñas adolescentes focalizados en los estratos 1, 2 y 3, a los que por razón de encontrarse dentro de un proceso de reconocimiento de paternidad o maternidad, bien sea ante un Juez de Familia o quien tenga la competencia para investigar y determinar la filiación extramatrimonial, estén siendo objeto de desprotección alimentaria. b) Dentro del proceso de reconocimiento de la paternidad o maternidad, el representante legal o las personas encargadas del cuidado del menor, que tenga interés dentro del mismo, deberán solicitar el reconocimiento del subsidio ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. c) El subsidio alimentario será de un cuarto (¼) de un Salario Mínimo Mensual Vigente, del cual podrán ser beneficiarios la población del literal a), hasta que se profiera sentencia de reconocimiento de la filiación extramatrimonial.
Artículo 5°.	Podrán utilizarse como fuentes para el otorgamiento de los subsidios del Fondo de Pensión Alimentaria, los siguientes: a) Recursos provenientes de la participación de los Departamentos, Distritos y Municipios en el Sistema General de Participaciones provenientes de los ingresos corrientes de la Nación, tanto los correspondientes a libre inversión como los que deben destinarse al sector de propósito general. b) Recursos presupuestales de la Nación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden nacional o territorial. c) Otros recursos provenientes de Fondos de solidaridad que tengan superávit en su balance y que estén en condiciones de aportar al fondo que se constituye en la presente ley. d) De las donaciones que provengan de organismos internacionales que tengan como propósito contribuir a la solidaridad del fondo, que se constituye en la presente ley. En ningún caso se utilizarán recursos de crédito para atender subsidios con destino al Fondo de Pensión Alimentaria.	*Trámite*. Para acceder al subsidio alimentario, el representante legal o las personas encargadas del cuidado del menor deberán adjuntar los siguientes documentos ante la entidad competente: a) Declaración extrajuicio de tres testigos ante notario público de la vulneración del derecho a la asistencia alimentaria del niño, niña o adolescente. b) Copia de la admisión de la demanda o de la iniciación de la investigación de la paternidad o maternidad ante el funcionario competente. c) La persona que inicie el trámite deberá acreditar su calidad de representante legal del menor o en caso contrario del que el menor se encuentra bajo su cuidado, mediante prueba sumaria. d) Después de los cinco (5) años deberá adjuntarse certificado de estudios, el cual deberá ser expedido por la institución educativa respectiva.

Artículo 6°	El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a nivel nacional o quien haga sus veces a nivel Departamental, Distrital o Municipal, según sea el caso, previa reglamentación del Gobierno Nacional, definirán los criterios con los cuales deberán asignarse los recursos destinados a sufragar 1os subsidios en concordancia con lo establecido en la presente ley.	*Prohibición*. Los niños, niñas o adolescente que sean beneficiarios de un subsidio del Estado o de cualquier Caja de Compensación, no podrán ser acreedores del subsidio alimentario.
Artículo 7°	Las transferencias de recursos de la nación y de las entidades territoriales al Fondo de Pensión Alimentaria creado en la presente ley, por concepto de subsidios, deberán ser giradas directamente al Fondo Pensional Alimentario. El gobierno nacional reglamentará lo aquí dispuesto.	Podrán utilizarse como fuentes para el otorgamiento de los subsidios alimentarios, los siguientes: a) Recursos provenientes de Fondos de Solidaridad que tengan superávit en su balance y que estén en condiciones de aportar. b) De las donaciones que provengan de organismos internacionales que tengan como propósito contribuir a la protección a la asistencia alimentaria, que se constituye en la presente ley.
Artículo 8°	La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	c) Lo que determine el Ministerio de Hacienda en materia presupuestal, para atender el subsidio creado por esta ley. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a nivel nacional o quien haga sus veces a nivel departamental, distrital o municipal, según sea el caso, previa reglamentación del Gobierno Nacional, definirán los criterios con los cuales deberán asignarse los recursos destinados a sufragar los subsidios en concordancia con lo establecido en la presente ley.
Artículo 9°		Las transferencias de recursos de la nación y de las entidades territoriales por concepto de subsidio alimentario creado en la presente ley, deberán ser giradas directamente a la cuenta especial del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. El Gobierno Nacional reglamentará lo aquí dispuesto.
Artículo 10.		La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Consideraciones de Primer Orden

Tal como se evidencia del texto del Proyecto de ley número 269 y la ponencia para primer debate este apunta a permitir "el acceso de los niños, niñas y adolescentes a la protección del derecho a la asistencia alimentaria,...", o el "acceso al derecho a la asistencia alimentaria...", situación que ya se encuentra establecida en el artículo 44 Constitucional que eleva a la categoría de fundamental la alimentación al enunciar "son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada (...)" (en adelante, todo lo subrayado es nuestro), por lo que es factible decir que los niños, niñas y adolescentes gozan en nuestro ordenamiento jurídico de especial protección y sus derechos son tutelables cualquiera sea la situación que atraviesen.

Frente a la prevalencia de los niños, niñas y adolescentes, se encuentra reiterada en la copiosa jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional. En efecto, la Sentencia **C-1064/00** manifiesta que "La población infantil es vulnerable y la falta de estructuras sociales, económicas y familiares apropiadas para su crecimiento agrava su indefensión. Son considerados como grupo destinatario de una atención especial estatal que se traduce en un tratamiento jurídico proteccionista" .

En esta línea, **la Sentencia C-237/97** manifiesta que "El deber de solidaridad del Estado ha de ser entendido como derivación de su carácter social y de la adopción de la dignidad humana como principio fundante del mismo. En virtud de tal deber, al Estado le corresponde garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, y para ello debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en el gasto social, o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas personas que por razones económicas, físicas o men-

tales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta".

En tal sentido, la prevalencia de los Derechos de niños, niñas y adolescentes es una manifestación primigenia del deber de solidaridad especial del Estado frente a un grupo poblacional en particular.

Lo anterior claramente está en perfecta simetría con la declaración del principio de Estado Social de Derecho, el cual en palabras de la Corte:

"La Constitución acoge la fórmula del Estado Social de Derecho, la cual implica que las autoridades buscan no solo garantizar a la persona esferas libres de interferencia ajena, sino que es su deber también asegurarles condiciones materiales mínimas de existencia, por lo cual el Estado debe realizar progresivamente *los llamados derechos económicos, sociales y culturales. Estado tiene frente a* los particulares no solo deberes de abstención sino que debe igualmente realizar prestaciones positivas, sobre todo en materia social, a fin de asegurar las condiciones materiales mínimas, sin las cuales no es posible vivir una vida digna. Existe entonces una íntima relación entre la consagración del Estado social de derecho, el reconocimiento de la dignidad humana, y la incorporación de los llamados derechos de segunda generación". **Sentencia C-251/97.**

Finalmente, es necesario aclarar que la **Sentencia C-125/96** manifiesta que "Establecida, como lo está hoy, la obligación alimentaria en favor de todos los ascendientes y descendientes, no se ve cómo puede el inciso demandado limitar la acción penal a los padres e hijos naturales, con exclusión de los ascendientes y descendientes de los demás grados. Esta limitación es contraria a la igualdad consagrada por el artículo 13 de la Constitución, que prohíbe las discriminaciones por razón del origen familia".

La Sentencia C-919/01 manifiesta que "El reclamo de alimentos requiere cumplir estas condiciones: que una norma jurídica otorgue el derecho a exigir los alimentos; que el peticionario carezca de bienes y, por tanto, requiera los alimentos que solicita; que la persona a quien se le piden los alimentos tenga los medios económicos para proporcionarlos. A nivel procesal, es menester demostrar el parentesco o la calidad de acreedor del derecho de alimentos según las normas aplicables; dirigir la demanda contra la persona obligada a dar alimentos y, por último, probar que se carece". De esta cita se desprende que es obligación en primer término de las familias la provisión de los alimentos.

Entre tanto, la Ley 1098 de 2006 o del Código de la Infancia y la Adolescencia señala en los siguientes artículos (los subrayados son nuestros):

Artículo 7°. *Protección Integral*. Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.

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

Artículo 8°. *Interés Superior de los Niños, las Niñas y los Adolescentes*. Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.

Artículo 9°. *Prevalencia de los Derechos*. En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona.

En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente.

Artículo 10. *Corresponsabilidad*. Para los efectos de este código, se entiende por corresponsabilidad, la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección.

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

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

Más adelante, el Código de Infancia y Adolescencia textualmente expresa:

Artículo 82. *Funciones del Defensor de Familia.* Corresponde al Defensor de Familia:

1. Adelantar de oficio, las actuaciones necesarias para prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y las adolescentes cuando tenga información sobre su vulneración o amenaza.

2. Adoptar las medidas de restablecimiento establecidas en la presente ley para detener la violación o amenaza de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes.

9. Aprobar las conciliaciones en relación con la asignación de la custodia y cuidado personal del niño, el establecimiento de las relaciones materno o paterno filiales, la determinación de la cuota alimentaria, la fijación provisional de residencia separada, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes, la separación de cuerpos y de bienes del matrimonio civil o religioso, las cauciones de comportamiento conyugal, la disolución y liquidación de sociedad conyugal por causa distinta de la muerte del cónyuge y los demás aspectos relacionados con el régimen económico del matrimonio y los derechos sucesorales, sin perjuicio de la competencia atribuida por la ley a los notarios.

11. Promover los procesos o trámites judiciales a que haya lugar en defensa de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes, e intervenir en los procesos en que se discutan derechos de estos, sin perjuicio de la actuación del Ministerio Público y de la representación judicial a que haya lugar.

12. Representar a los niños, las niñas o los adolescentes en las actuaciones judiciales o administrativas, cuando carezcan de representante, o este se halle ausente o incapacitado, o sea el agente de la amenaza o vulneración de derechos.

13. Fijar cuota provisional de alimentos, siempre que no se logre conciliación.

Artículo 86**.** *Funciones del Comisario de Familia*. Corresponde al comisario de familia:

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

De las normas citadas es a todas luces claro que el objeto del proyecto de Ley 269 y la ponencia para primer debate en el sentido "del acceso de los niños, niñas y adolescentes a la protección del derecho a la asistencia alimentaria1...", o el "acceso al derecho a la asistencia alimentaria...", ***ya está establecido en la Constitución Política Colombiana (artículo 44) como derecho fundamental, es decir, por lo mismo, es de especial protección y tutelable cualquiera sea la situación del niño-a y adolescente.***

Lo antedicho es ratificado en las Sentencias **C-1064/00, C-919/01, C-237/97, C-251/97,** y la **C-125/96,** en el sentido, que por cualquier circunstancia y por donde se mire, la protección alimentaria tiene que ser asumida, en primer lugar por la unión legítima o extramatrimonial, AÚN DURANTE los procesos de la paternidad o maternidad en que se hayan incursos, O BIEN COMO OBLIGACIÓN DEL ESTADO.

Siendo reiterativos, la Ley 1098 de 2006 o del Código de la Infancia y la Adolescencia, contempla explícitamente lo solicitado en el Proyecto de Ley 269, concretamente en el artículo 82 y el numeral 13 donde fija al Defensor de Familia:

"Fijar cuota provisional de alimentos, siempre que no se logre conciliación" para la unión legítima o extramatrimonial, o los procesos de la paternidad o maternidad en que se haya incursos. O, complementariamente en el caso del Comisario de Familia en el artículo 8° y el numeral 5 "Definir provisionalmente sobre la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas",

De este modo el ICBF está en la obligación por ley, en razón de la protección integral, el interés superior, la prevalencia de los derechos y el principio de corresponsabilidad (artículos 7°, 8°, 9°, 10 Código de Infancia y Adolescencia), de brindar la asistencia alimentaria a los niños, niñas y adolescentes incursos en procesos de filiación.

Otras consideraciones

Una comparación entre el Proyecto de Ley (letra a) y la ponencia para primer debate del mismo (letra b) deja establecer tres asuntos en común, al que luego nos referiremos:

El título

a) Fondo Pensional Alimentario...

b) subsidio alimentario

Artículo 2°

a) los niños, niñas y adolescentes que por razón de la disputa sobre la filiación natural...

b) los niños, niñas y adolescentes que, por razón de, encontrarse incurso en un proceso de filiación extramatrimonial deje sin protección alimentaria a este rango de la población colombiana.

Artículo 4°

a) los niños, niñas y adolescentes focalizados en los estratos 1, 2 y 3, a los que por razón de encontrarse en un proceso de reconocimiento de paternidad o maternidad, bien sea ante una entidad del Estado con competencia para investigar y determinar la filiación natural o ante un Juez de familia o quien haga su veces por las mismas razones, serán beneficiarios si así lo solicitan, de un cuarto (1/4) de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente, del cual podrán hacerse acreedores hasta cuando se decida la responsabilidad de paternidad o maternidad del menor, el cual no podrá ser superior a un término de seis (6) meses.

b) un proceso de reconocimiento de paternidad o maternidad, bien sea ante una entidad del Estado con competencia para investigar y determinar la filiación natural o ante un Juez de familia o quien haga sus veces por las mismas razones... El subsidio alimentario será de un cuarto (¼) de un Salario Mínimo Mensual Vigente, del cual podrán ser beneficiarios la población del literal a), hasta que se profiera sentencia de reconocimiento de la filiación extramatrimonial.

Una vez repasamos lo anterior, se encuentran las siguientes inconsistencias, presentes tanto en el Proyecto de ley número 269 como en la ponencia para primer debate.

1. En últimas, aparece confundido el objeto del Proyecto de ley número 269, pues no se sabe si es una reforma al Código de Infancia y Adolescencia, al ICBF, a la creación de un Fondo particular, o a la creación de un subsidio alimentario.

2. Lamentablemente, el Proyecto de Ley 269 carece de unas definiciones conceptuales propias que hagan claridad jurídica sobre lo que está expresando, por ejemplo, la diferencia entre asistencia y derecho, entre lo que dice la Constitución Política sobre los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, sus implicaciones jurídicas, y el bloque de constitucionalidad que dice citar.

3. El tema de la filiación es un asunto irresoluto a lo largo del proyecto, y el tipo de conflicto a que están sometidos los niños, niñas y adolescentes (legítima o extramatrimonial, y los procesos de la paternidad o maternidad o impugnación de la una o la otra).

4. En todo caso, la asistencia alimentaria a los niños, niñas y adolescentes, no tiene continuidad y complemento en otro tipo de acciones y políticas, de allí que el Proyecto de Ley 269 tenga un cierre definido que no posibilita proponerle nuevas enmiendas o reformas.

5. El Proyecto de ley número 269 no reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos con deberes y capacidades, que obviamente se suponen que también les pertenece y les corresponde.

6. Finalmente, hay un problema más grave todavía: la NO consideración de la fundamentalidad del Derecho a No Padecer Hambre, y el desconocimiento de la situación de hambre y/o desnutrición de los niños, niñas y adolescentes colombianos.

Seguidamente, esta ponencia pondrá a consideración lo afirmado en el último numeral.

LA FUNDAMENTALIDAD DEL DERECHO A NO PADECER DE HAMBRE (DNPH) Y EL DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES A LA ALIMENTACIÓN

Es necesario defender el carácter fundamental del Derecho a no Padecer Hambre (DNPH), para lo cual es obligatorio separarlo del contenido de Derecho Económico Social y Cultural (DESC). La separación se logra a partir de la interpretación jurídica de la Carta Constitucional Colombiana y los Tratados Internacionales (Declaración Universal de los Derechos Humanos y El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC). El Derecho a no Padecer Hambre (DNPH) es un derecho fundamental, pero adversamente este derecho no se halla plasmado en la Constitución Colombiana como fundamental sino como Derecho Económico, Social y Cultural (DESC).

Por tanto este derecho así contemplado, jurídico y constitucional no puede ser justicializado, carece de acciones judiciales que les resguarden, es decir no es tutelable. Como Derecho Económico, Social y Cultural (DESC) su efectividad está atada a la progresividad, en palabras menos su exigibilidad se ve en entredicho, los DESC no poseen el peso de cumplimiento inmediato. Su efectividad y garantía se soportan en la capacidad económica y financiera (no olvidemos que ellos están atados a la progresividad y por ende a los efectos de la libre fuerza del mercado) que ostente el Estado.

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en su apartado III artículo 11 numeral 1 los Estados Partes *"reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados"* y en el numeral 2 del mismo artículo, reconocen la posibilidad de adoptarse medidas inmediatas y urgentes para garantizar "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre y la malnutrición" y se refuerza este contenido con la

observación general 12 de mayo de 1999 cuando el PIDESC declara: "*... todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla".* De la misma forma se define el contenido esencial del derecho cuando se anuncia: *"la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables desde el punto de vista cultural".* (subrayado nuestro).

Lo anterior corrobora que las designaciones escrituradas en la Observación General 12 apuntan más a la conceptualización del derecho desde los DESC y no la fundamentalidad del derecho.

Pero esta exclusión de la fundamentalidad del derecho en cuanto a su protección y obligación es exigida ya en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma, el 13 de noviembre de 1996, donde dirigentes de 185 países y de la Comunidad Europea Declararon "... reafirmamos el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el *derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre".* (s. n.)

No obstante, la alimentación en la Constitución Política de Colombia, particularmente sin agotar su contenido, es asumida en los artículos 65, 43 y 44, en los dos primeros casos como DESC. El artículo 65 expresa un amparo de protección especial a la producción alimentaria definiendo ciertos lineamientos para alcanzarla, artículo que se soporta en la naturaleza de un DESC. El artículo 43 protege a la mujer en embarazo dándole una especial atención alimentaria al expresar "durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario (...)". Pero el artículo 44 registra la fundamentalidad de la alimentación al enunciar "son *derechos fundamentales* de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada (...)". (s.n.).

La separación del Derecho Alimentario explícitamente comprende dos direcciones:

(1.) el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre y (2.) El derecho de toda persona a disponer y acceder permanentemente a una alimentación adecuada. La Constitución efectivamente da razón a estas dos posiciones, las adopta, sin embargo, se queda corta en su diferenciación. Limitación que conducen a apoyarse en el artículo 93 el cual posibilita que los derechos puedan ser interpretados de conformidad con los tratados internacionales que Colombia ha ratificado en el contexto de los derechos humanos.

El 16 de diciembre de 1966 el PIDESC entrega una versión reconociendo el derecho fundamental de protección contra el hambre, en su artículo 11 enuncia lo siguiente: numeral 1. "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación", y en el numeral 2. "Los Estados partes en el presente Pacto, reconociendo *el derecho fundamental* de toda persona a estar *protegida contra el hambre* (...)". El PIDESC en el artículo 11 y en su numeral 2 rotula la fundamentalidad del DNPH, derecho que se formaliza al borde del mínimo vital y que inviste a la persona de garantías para el desarrollo de una vida en condiciones de dignidad. (s.n.)

En este orden de ideas y con respecto al artículo 65 de la Constitución, el cual manifiesta que "la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. (...)" el derecho ante esta manifestación se asume como Derecho a una Alimentación Adecuada y explícitamente toma la condición constitucional de un DESC. Mientras que el artículo 44 que expresa categóricamente "son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada", el derecho evidencia radicalmente ante este ciclo de vida su fundamentalidad.

La separación del Derecho Alimentario deja entrever:

1. El derecho a estar protegidos contra el hambre es un derecho fundamental denominado DNPH y el Estado se obliga a protegerlo y a asegurar que las personas no mueran de hambre. Así mismo, este derecho asume la disponibilidad en función de una oferta alimentaria suficiente en cantidad de alimentos, y desde allí, unido al mínimo vital, la dignidad humana y la vida, se estructura como derecho fundamental.

2. El Derecho a una Alimentación Adecuada corresponde a la categoría de un DESC y la disponibilidad se toma como: oferta alimentaria adecuada, calidad de los alimentos y estabilidad de la oferta. El Estado se obliga a garantizar el Derecho a una Alimentación en los términos en que la disponibilidad lo exige.

En razón a la producción, distribución y consumo el Estado es el garante de la satisfacción del derecho a tener alimentos adecuados en cantidad y calidad garantizando su disponibilidad, acceso y aceptabilidad cultural de los alimentos. Sin embargo, dicha obligación en algunos casos se identifi-

ca como derecho fundamental (DNPH) y en otros como DESC (Derecho a una Alimentación Adecuada).

Pero es claro, a manera de conclusión, que el DNPH es un derecho fundamental, protegido jurídicamente a través de la acción de tutela, ostenta la investidura de un derecho al mínimo vital, la vida y la dignidad humana.

DESCRIPCIÓN DEL HAMBRE Y/O DESNUTRICIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES UTILIZANDO UN MODELO ECONOMÉTRICO PROYECTADO AL AÑO 2010

La aplicación de un modelo econométrico entre las cifras de ENSIN (Encuesta Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2005) con las proyecciones del DANE 2010, arroja cifras a nivel de rango de edad, sexo y por cada departamento, interesantes para observar el alcance, naturaleza y propósitos del PL 269. Además, este trabajo puede ser de utilidad para las decisiones de política pública hacia el futuro. Este trabajo fue realizado por Luis Carlos Narváez T. UTL.

Deficiencia Nutricional

La pobreza y la inequidad social se manifiestan, según los datos analizados, como los determinantes de la deficiencia nutricional en Colombia, pues los resultados indican que son los niveles 1 y 2 del Sisbén, los que poseen mayor concentración en cuanto desnutrición. Ahora, conociendo que el área rural en Colombia, en la mayoría de su extensión pertenece a estos dos grupos de clasificación, es lógico que dadas las condiciones de exclusión social en cuanto a la falta de oportunidades, desemboque en altos índices de desnutrición para el campesinado colombiano.

La desnutrición crónica y la global son más altas en la zona rural, en estratos socioeconómicos bajos, en niños cuyo orden de nacimiento es de 6 o más y con intervalo corto de nacimiento entre hijos. Esta prevalencia también es más alta en los niños cuyas madres tienen bajo nivel educativo.

En los niños de 5 a 9 años el porcentaje de déficit en estatura para la edad es similar al de 0 a 4 años. Las deficiencias en peso y de estatura son mayores en niños comparados con las niñas. Los departamentos con las prevalencias más altas en retraso en crecimiento en niños y jóvenes de 10 a 17 años son, en su orden: Nariño, La Guajira, Boyacá, Cauca, Vaupés, Amazonas, Sucre, Magdalena, Tolima, Caquetá, Putumayo, Norte de Santander y Cesar. En los niños y jóvenes de 10 a 17 años la delgadez es un problema importante, indicando consumo insuficiente de calorías. Los departamentos de Córdoba y Atlántico tienen prevalencias muy altas: 15,1% y 12,4%, respectivamente.

En la población adulta el déficit del peso normal, posee mayor dispersión en personas de 18 a 22 años y en población con menor nivel del Sisbén. La región Atlántica tiene mayores prevalencias de delgadez en adultos, especialmente en Bolívar, Atlántico y Córdoba.

La nutrición en mujeres gestantes, es uno de los indicadores más importantes en el peso al nacer del recién nacido y su estado de salud, así como de riesgo materno y perinatal. En las mujeres gestantes se identificó que la quinta parte presenta bajo peso para la edad en que se encuentran en gestación, lo cual indica que una de cada dos mujeres tiene malnutrición, ya sea por déficit o por exceso. Es necesario fortalecer los métodos de detección y difusión para el logro de estados óptimos de nutrición en mujeres gestantes, con el objeto de reducir los índices de desnutrición infantil.

Desnutrición (0 a 4) años

A continuación se citarán tres índices tradicionalmente usados para clasificar la desnutrición infantil en niños de 0 a 4 y de 5 a 9 años de edad.

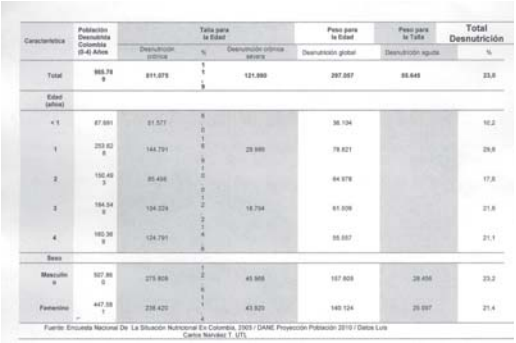
• Peso para la edad. La desnutrición global o peso bajo para la edad se determina al comparar el peso del niño con el esperado para su edad y sexo. Se considera un indicador general de desnutrición, sensible a privaciones alimentarias y a la presencia de enfermedades recientes.

• Talla para la edad. La desnutrición crónica, o retraso en el crecimiento lineal, se determina al comparar la talla del niño con la esperada para su edad y sexo. Este índice muestra los efectos acumulativos de privaciones nutricionales a través del tiempo, tanto generacional como durante el desarrollo temprano del niño.

• Peso para la talla. La desnutrición actual, delgadez o emaciación, corresponde a un bajo peso del niño en función del peso esperado para su talla y sexo, sin tener en cuenta su edad. Este indicador muestra los efectos que sobre el estado nutricional tienen las privaciones alimentarias, los problemas agudos de salud o el saneamiento ambiental precario.

La prevalencia de desnutrición crónica en niños de 0 a 4 años es de 12%, siendo un problema importante. Tanto esta como la desnutrición global (7%) son la manifestación de condiciones deficientes de alimentación y calidad de vida de los niños. La desnutrición crónica y la global son más altas en la zona rural, en estratos socioeconómicos

bajos. Esta prevalencia también es más alta en los niños cuyas madres tienen bajo nivel educativo.



El retraso de crecimiento en niños de 0 a 4 años es alto en todas las regiones del país, con un porcentaje mayor en las regiones Atlántica y Bogotá, en la subregión de Cauca y Nariño sin litorales, y en la de La Guajira, Cesar y Magdalena. Los departamentos con mayores prevalencias de desnutrición crónica en niños de 0 a 4 años son, en su orden: La Guajira, Boyacá, Nariño, Magdalena, Córdoba y Cauca. En el área rural la desnutrición es el doble con respecto a la zona urbana (17,1% frente a 9,5%) y cerca de tres veces el porcentaje de niños con desnutrición crónica severa (3,7% frente a 1,4%).



Desnutrición 5 a 9 años

El 12,6% de los niños entre 5 y 9 años tiene retraso en crecimiento (estatura baja para su edad), y es mayor en los hombres (14,5%) que en la mujeres (10,6%). Se presentan diferencias significativas entre niveles del Sisbén: 19% en el nivel 1 frente a 5,8% en el nivel 3-6, siendo preocupante la prevalencia de los niños en pobreza.

Caracteristicas	Población Infantil Desnutrida Colombia (5-9)	Estatura para la edad		Peso para la edad		Peso para la estatura	
		retraso en crecimiento	%	desnutrición global	%	desnutrición aguda	%
Total	**822.276**	**542.432**	**12,6**	232.471	5,4	47.355	1,1
Edad (años)							
5	179.870	120.188	14,1	59.668	7,0		
6	158.324	106.112	12,4	52.200	6,1		
7	159.157	113.551	13,2	45.592	5,3		
8	128.105	91.743	10,6	36.351	4,2		
9	149.849	109.764	12,6	40.072	4,6		
Sexo							
Masculino Des	494.653	318.763	**14,5**	149.489	6,8	26.380	1,2
Femenino Des	328.652	223.305	10,6	84.266	4,0	21.067	1,0
Nivel del							
Sisbén							
1	124.258	103.062	19,0	20.457	8,8	710	1,5
2	71.539	61.295	11,3	10.229	4,4		
3 a 6	37.746	31.461	5,8	6.277	2,7		

Fuente: Encuesta Nacional De La Situación Nutricional En Colombia, 2005 / DANE Proyección Población 2010 / Datos Proyectados Luis Carlos Narváez T. UTL

Los departamentos con mayores prevalencias de retraso en crecimiento en niños de 5 a 9 años son, en su orden: La Guajira, Boyacá, Nariño, Magdalena, Amazonas, Córdoba, Cesar, Caquetá y Sucre. En el área rural la prevalencia es muy alta (18,5%), y en la urbana es de 9,7%.



Desnutrición 10 a 17 años

Según el indicador de estatura para la edad, el retraso en crecimiento está en 16,2% de los niños y jóvenes; es más alto en los hombres (18,9%) que en las mujeres (13,8%), y la prevalencia tiende a aumentar con la edad, alcanzando 20,4% a los 17 años (tabla 10). En el nivel 1 del Sisbén la prevalencia es de 23,1%, en comparación con los niveles 3 a 6, en los que es de 9,2%. El gráfico muestra el retraso en crecimiento según grupos de edad y nivel del Sisbén: se observa claramente la mayor proporción del retraso en crecimiento en los niveles 1 y 2 del Sisbén. Hay diferencias importantes según nivel de escolaridad de los jóvenes: los que no tienen ningún nivel educativo presentan 3 veces más retraso en crecimiento (35,9%) que quienes cursan la secundaria (12,3%). El retraso en el crecimiento es más alto en la zona rural (24%), en especial en la rural dispersa (27,7%).

Caracteristicas	Población Infantil Desnutrida Colombia (10-17)	Estatura para la edad		Índice de masa corporal	
		Retraso en crecimiento	%	Delgadez	%
Total	**1.665.698**	**1.148.268**	**16**	**517.430**	**7**
Edad (años)					
10	178.009	124.519	14	53.490	6
11	207.384	141.198	16	66.187	8
12	**262.511**	**157.861**	**18**	**104.649**	**12**
13	191.210	139.628	16	51.582	6
14	215.370	135.274	15	80.096	9
15	176.186	126.342	14	49.825	6
16	210.666	152.001	17	58.667	7
17	234.235	180.317	20	53.918	6
Sexo					
Masculino	**1.018.683**	**685.097**	**19**	**333.486**	**9**
Femenino	675.329	477.925	14	197.404	6
Nivel de escolaridad					
Ninguno	597.986	597.986	36		
Primaria	471.393	343.134	21	128.259	8
Secundaria	321.480	204.881	12	116.599	7
Sisbén					
1	**538.044**	**384.776**	**23**	**153.244**	**9**
2	369.800	296.518	15	113.267	7
3 a 6	249.864	153.244	9	96.610	6

Fuente: Encuesta Nacional De La Situación Nutricional En Colombia, 2005 / DANE Proyección Población 2010 / Datos Proyectados Luis Carlos Narváez T. UTL

Los departamentos con las prevalencias más altas en retraso en crecimiento en niños y jóvenes de 10 a 17 años son, en su orden: Nariño, La Guajira, Boyacá, Norte de Santander y Cesar. No se encontraron diferencias significativas por regiones, siendo alta la prevalencia de retraso en crecimiento en todas: 17,2% en la Pacífica; 16,7% en la Atlántica; 16,4% en la Oriental; 15,7% en la Central; 14,7% en la Amazonia y la Orinoquia; y 14,5% en Bogotá. La subregión de Cauca y Nariño, sin litorales, es la que más se ve afectada por el retraso en crecimiento en este grupo de edad (26,6%).



Estado nutricional de las Gestantes

Es muy importante identificar en forma oportuna el bajo peso materno, ya que este se conoce como uno de los factores que afectan el peso al nacer. Según el IMC de mujeres en gestación, el bajo peso se encuentra en una quinta parte de las mujeres en embarazo (20,7%). En las gestantes de 13 a 18 años el bajo peso se halló en 33,2%.

DEL TOTAL DE LAS MUJERES EN ESTADO DE EMBARAZADA	BAJO PESO %
Total	21
Trimestre de embarazo	
I	21
II	21
III	20
Edad embarazada (años)	
13-18	33
19-24	24
25-30	16
31-36	-
37-49	-

Panorama muy crítico y desesperanzador para Colombia

Colombia cuenta con 15.673.455 niños, niñas y adolescentes. El 22%, 3.473.673 tienen problemas de nutrición y seguramente tienen graves problemas de salud. 1.665.698 jóvenes entre los 10 y 17 años hoy tienen hambre y por supuesto, esto los afecta en su nivel escolar como también en sus procesos de convivencia. Los niños entre 0 y 4 años, el 23% tendrá ya profundas secuelas para desarrollarse como persona y como sujeto de derechos. El panorama del hambre es abrumador y poco esperanzador.

POBLACION DESNUTRIDA
INFANCIA Y ADOLECENCIA POR RANGOS DE EDAD

Rangos de Edad	Población Infantil / Adolecente Rangos	Desnutrición Población Rangos	% Desnutrición
(0-4) Años	4.280.363	985.789	23,03
(5-9) Años	4.305.015	822.276	19,10
(10-17) Años	7.088.077	1.665.698	23,50
Total Infancia / Adolescencia	**15.673.455**	**3.473.763**	**22,16**

Fuente: Encuesta Nacional De La Situación Nutricional En Colombia, 2005 / DANE Proyección Población 2010 / Datos Proyectados Luis Carlos Narváez T. UTL

Anemia

La anemia es un problema de salud pública nacional, afecta a más de la tercera parte de la población. Las prevalencias más altas se presentan en la población con el nivel socioeconómico más bajo y en el área rural. La situación es alarmante en los niños de 12 a 23 meses, en quienes la prevalencia es de 53,2% y en los que están en el nivel socioeconómico más bajo (nivel 1 del Sisbén), con 41,9%. Esta deficiencia afecta de manera directa el desarrollo físico, cognitivo, emocional y social en la primera infancia.

• El 32,8% de las mujeres de 13 a 49 años y el 44,7% de las gestantes presenta anemia, carencia nutricional que repercute en el estado de salud de la mujer y aumenta la probabilidad de enfermedad y muerte durante el proceso de gestación parto y posparto, tanto en la madre como en el recién nacido. Además, los hijos de mujeres anémicas tienen mayor probabilidad de presentar bajo peso al nacer.

• La deficiencia de vitamina A en la población de 1 a 4 años es de 5,9%. Sin embargo, en el área rural es de 9,4% porcentaje preocupante que debe conducir a implementar programas tendentes a aumentar el consumo de alimentos fuente de vitamina A y de hierro en toda la población. Así mismo, es necesario garantizar las condiciones de saneamiento ambiental, económicas y sociales, puesto que los ingresos bajos, los parásitos intestinales y la frecuencia alta de infecciones son factores que impactan directamente sobre el estado nutricional de estos micronutrientes.

Más de la cuarta parte (26,9%) de los niños entre 1 y 4 años muestra deficiencia de zinc; lo anterior es consecuencia de dietas deficientes en alimentos fuente de este micronutriente tales como carnes, mariscos y pescado. Esta prevalencia es preocupante teniendo en cuenta el impacto en el retraso del crecimiento, anormalidades en el sistema inmune y disminución en las cualidades cognitivas de los niños, entre otros.

La prevalencia de anemia de los niños entre 5 y 12 años por cada año de edad. Como se puede observar, la mayor prevalencia se da en las menores edades, evidenciándose su reducción progresiva a medida que aumenta la edad: según estos resulta-

dos, la edad más afectada es la de 5 años, con una prevalencia de 49,2%, seguida muy de cerca por los niños de 6 años, con 48,2%; progresivamente se reduce hasta llegar a 27,4% en los niños de 12 años. El nivel 1 del Sisbén presenta la mayor prevalencia de anemia (47,7%), seguido de cerca por el nivel 2 (32,9%). La menor se observa en los niveles 3-6 (28,0%).

CARACTERÍSTICAS	PREVALENCIA DE ANEMIA RANGO DE 5-12 AÑOS %
Total	38
Edad en años	
5	49
6	48
7	41
8	39
9	35
10	32
11	29
12	27
Sexo	
Femenino	37
Masculino	38
Nivel del Sisbén	
1	48
2	33
3 a 6	28

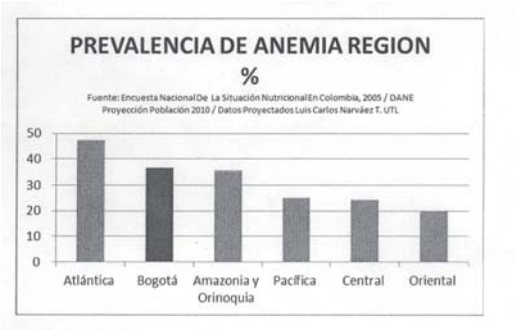
Anemia mujeres en edad fértil 13 a 49 años

Cerca de una tercera parte el 33% concentra niveles inferiores a 12 g/dL, diagnóstico que califica a este grupo de mujeres como anémicas. Los porcentajes de mujeres con anemia son similares para los tres grupos de edad estudiados, con una prevalencia de 32,7% para el grupo de 13 a 17 años, de 32,2% para el de 18 a 29, y de 33,2 % para el de 30 a 49 años. Prevalencia de anemia en mujeres en edad fértil, por nivel del Sisbén. En el gráfico se observa que las mujeres en edad fértil correspondientes al nivel 1 del Sisbén muestran la mayor prevalencia, observándose una tendencia progresiva al descenso en el porcentaje de mujeres con anemia a medida que aumenta el nivel del Sisbén, hasta llegar a 30,3% en los niveles 3 al 6.

CARACTERÍSTICAS	PREVALENCIA DE ANEMIA RANGO DE 13-49 AÑOS %
Total	33
Edad en años	
13-17	33
18-29	32
30-49	33
Área	
Urbana	33
Rural	31
Nivel del Sisbén	
1	38
2	31
3 a 6	30

Prevalencia de anemia en mujeres en edad fértil, por área y región geográfica

En cuanto a la región geográfica, la Atlántica tiene la mayor prevalencia de anemia (47,3%), seguida por Bogotá (36,6%) y Amazonia y Orinoquia (35,4%). La región que con menor grado de deficiencia es la Oriental (20,1%), encontrándose en los niveles intermedios a la región Central (20,1%) y a la Pacífica (25%).



Lactancia materna

Menos de la mitad de las mujeres inician la lactancia en la primera hora de nacido el niño.

Duración de lactancia materna

La duración mediana de la lactancia materna en Colombia fue de 14,9 meses, aún lejana de la recomendación internacional de 24 meses. La duración de la lactancia disminuye a medida que aumenta el nivel de escolaridad de la madre.

Duración de la lactancia materna exclusiva

La lactancia materna exclusiva es de muy corta duración en Colombia, con una mediana de 2,2 meses, lejos de la recomendación, hasta los 6. Al igual que la duración total, la exclusiva disminuye cuando aumenta el nivel educativo de la madre.

Motivos para suspender el amamantamiento

Entre los menores de 3 años, los motivos manifestados por las madres para suspender la lactancia materna fueron: edad de destete, 29,3%; niño rehusó, 22,4%; madre no tenía leche, 19,7%; madre trabajando, 8,5%; y madre enferma, 6,8% (tabla 11). Es importante destacar que 60,5% de las madres que suspendieron la lactancia entre los 0 y 3 meses del niño dijeron no tener leche, y 40,5% entre 4 y 6 meses.



Edad (meses)	NIÑOS Y NIÑAS QUE NO LACTAN %
0 a 2	
2 a 3	
4 a 5	
6 a 7	22,9
8 a 9	22,0
10 a 11	35,4
12 a 15	47,7
16 a 19	54,5
20 a 23	68,3
24 a 27	79,3
28 a 31	83,5
32 a 35	86,8

Lactancia materna

Consumo de alimentos en niños de 6 a 23 meses

A partir de los 6 meses de edad, la leche materna se debe complementar con alimentos de todos los grupos, de manera gradual, de tal manera que la variedad de la dieta en los pequeños proporcione todos los nutrientes necesarios para su crecimiento y desarrollo.

La proporción de niños que no consumió el alimento lácteos, frutas, verduras, carnes y huevo el problema es mayor en los niños cuyas madres tienen bajo nivel educativo. En el consumo de lácteos, frutas y verduras hay diferencias por nivel del Sisbén, siendo más bajo en el 1. El consumo de frutas y de verduras es bajo en todos los niveles, siendo preocupante en el 1. En todos los grupos de alimentos, excepto en los cereales, los tubérculos y las grasas, las proporciones de consumo son menores en el área rural, lácteos, frutas y verduras, alimentos que deberían estar disponibles para el consumo en el área rural. Alrededor de la quinta parte (19,2%) de los niños en Colombia no consumió carnes ni huevo, privándose de alimentos fuente de proteína animal, vitaminas y minerales, especialmente hierro de alta biodisponibilidad. Este problema es mayor en aquellos cuyas madres tienen bajo nivel educativo (29,3%) y en el nivel 1 del Sisbén (24,3%).

Los siguientes departamentos presentan los mayores porcentajes de niños de 6 a 23 meses que no consumieron carnes ni huevo: Cauca, 29,7%; Huila, 27,5%; Sucre, 27,5%; Chocó, 27,2%; Córdoba, 26,4%; Norte de Santander, 25,9%; La Guajira, 25,5%; Boyacá, 23,3%; Antioquia, 22,5%; Vaupés, 22,3%; Nariño, 22,2%; Santander, 21,1%; Cesar, 20,9%; y Cundinamarca, 20,7%.

Razones para solicitar a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes archivar el Proyecto de ley número 269

1. El Proyecto de ley número 269 es innecesario toda vez que su objeto –la asistencia alimentaria los niños, niñas y adolescentes de los estratos 1, 2, 3– ya se encuentra contemplada en el artículo 44 de la Constitución Política Nacional, en las copiosas Sentencias arriba citadas, y lo principal, en la Ley 1098 de 2006 o del Código de la Infancia y la Adolescencia.

2. En el entendido que guarda una razón altruista, el Proyecto de ley número 269 no comprende, como debería ser, el universo de la población de niños-as y adolescentes que actualmente está padeciendo de hambre y/o desnutrición en todas las regiones del país, incluso de otros estratos, fijando su preocupación de una manera restrictiva y limitada hacia los niños, niñas y adolescentes de los estratos 1, 2, 3 en una situación particular.

3. El Proyecto de ley número 269 atiende un problema coyuntural en lugar de dar una respuesta integral a la vulneración del derecho a la alimentación de niños-as y adolescentes, e ignora un marco de política más amplio en el que se inscriban medidas concretas. Es decir, busca una medida aislada que no responde a lineamientos de política de seguridad alimentaria para garantizar el derecho a alimentación de todos-as los niños-as y adolescentes del país.

4. Este Proyecto también se considera restrictivo porque menciona que el dinero del subsidio únicamente es para salvaguardar el derecho a la alimentación de niños, niñas y adolescentes cuando se encuentre en controversia su filiación, ignorando otras circunstancias por las cuales se afecta este derecho como el abandono, la ausencia o incapacidad mental o física de los padres, la desaparición forzada de estos, entre otras.

5. Este Proyecto plantea solamente el problema del acceso alimentario, sin referirse a la calidad y aceptabilidad cultural que tiene el derecho a la alimentación, con mayor razón para este grupo poblacional tan frágil en sus hábitos de nutrición y de vida saludable.

6. Este Proyecto es una medida completamente asistencialista, casuística y coyuntural que ignora el desarrollo de capacidades para niños, niñas y adolescentes y no cuenta con un componente transversal que atienda la dimensión socioafectiva en que se encuentran estos en medio de una disputa jurídica que tenga en controversia la filiación.

7. Este Proyecto no asume que en la legislación civil colombiana ya NO se habla de filiación natural, y que esta debe entenderse como filiación legítima o extramatrimonial, y los procesos que conducen a su definición se conocen como de investigación de la paternidad o maternidad o impugnación de la una o la otra.

8. Este Proyecto no admite limitaciones presupuestarias para que el Estado atienda algunas obligaciones sociales, pero a la vez limita el pretendido subsidio a un ¼ del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (s.m.l.m.v.), una cantidad de por

sí insuficientes, para suplir los costos de la alimentación de un niño, niña y adolescente.

9. Este Proyecto desconoce la descentralización administrativa, puesto que existen en los entes territoriales distintas entidades de carácter oficial que prestan sus servicios a niños-as y adolescentes con los derechos vulnerados y a las que se podrían transferir recursos.

Proposición

Por lo anterior expuesto, solicito a la honorable Cámara de Representantes, **Archivar** el Proyecto de ley número 269 de 2010 Cámara, *por la cual se crea el Fondo Pensional Alimentario para facilitar el acceso de los niños, niñas y adolescentes a la protección del derecho a la asistencia alimentaria, y se dictan otras disposiciones.*

Ponente

Alba Luz Pinilla

Representante a la Cámara.

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2010