



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1353

Bogotá, D. C., viernes, 29 de septiembre de 2023

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 105 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se crea la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, se promueve la igualdad y la participación política de las mujeres, se modifica la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NO. 105 DE 2023 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA MODALIDAD DE LICENCIA DE MATERNIDAD PARA MUJERES EN POLÍTICA, SE PROMUEVE LA IGUALDAD Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES, SE MODIFICA LA LEY 5 DE 1992 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Bogotá D.C., 21 de septiembre de 2023

Señor

GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ

Presidente

COMISIÓN PRIMERA

SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

Asunto: Ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley No. 105 de 2023 Senado "Por medio de la cual se crea la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, se promueve la igualdad y la participación política de las mujeres, se modifica la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones"

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley No. 105 de 2023 Senado "Por medio de la cual se crea la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, se promueve la igualdad y la participación política de las mujeres, se modifica la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones"

El informe de ponencia se rinde en los siguientes términos:

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

1.1. El Proyecto de Ley fue radicado el día 22 de agosto de 2023 ante la Secretaría General del Senado de la República, siendo suscrito por el Senador David Luna Sánchez y las Senadoras y Representantes a la Cámara: Paloma Valencia Laserna, Catherine Juvinao Clavijo, Andrea Padilla Villarraga, Lorena Ríos Cuellar, María Fernanda Carrascal, Piedad Correal Rubiano, Karime Andrea Cotes Martínez, Sandra Bibiana Aristizábal Saleg, Lina María Garrido Martín, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Yenny Roza Zambrano, Ana María Castañeda, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, María José Pizarro Rodríguez, María Fernanda Cabal Molina, Yenica Sugein Acosta Infante, Clara López Obregón, Aida Quilcué Vivas y Jennifer Pedraza Sandoval.

1.2. El Proyecto de Ley fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1126 de 2023.

1.3. La Secretaría de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República comunicó el 20 de septiembre de 2023 que de acuerdo con el Acta 09 de Mesa Directiva de la Comisión designó como ponentes a: David Luna Sánchez (Coordinador), Germán Blanco Álvarez, Jonathan Pulido Hernández, Clara López Obregón, Alejandro Vega Pérez, Julio Elías Chagüi Flórez, Julián Gallo Cubillos y Paloma Valencia Laserna.

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley Orgánica tiene como propósito crear la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, promover la igualdad y la participación política de las mujeres, modificar la Ley 5 de 1992 y dictar otras disposiciones

2. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley fue justificado por sus autores en los siguientes términos:

Introducción**1. Marco constitucional: la especial protección de la mujer embarazada a nivel constitucional**

La Constitución Política de Colombia establece que la mujer durante el período de embarazo y en el período post-parto gozará de una mayor protección y asistencia del Estado. Así mismo, contempla el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

"Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia".

A nivel de bloque de constitucionalidad, Colombia ha ratificado varios tratados internacionales que reconocen a la mujer embarazada como un sujeto de protección especial. Sobre este particular, el Convenio 183 de la Organización Internacional del Trabajo indica en su artículo 9 que: "1. Todo Miembro debe adoptar medidas apropiadas para garantizar que la maternidad no constituya una causa de discriminación en el empleo, con inclusión del acceso al empleo, y ello no obstante el párrafo 1 del artículo 2".¹

¹ Organización Internacional del Trabajo. (2000). Convenio 183 sobre la protección de la maternidad (revisado en 2000).

<p>Por su parte, el artículo 4 de la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará" de la Organización de Estados Americanos, incorporada al ordenamiento jurídico nacional mediante la Ley 248 de 1995 señala:</p> <p><i>"Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: a. el derecho a que se respete su vida; b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales; d. el derecho a no ser sometida a torturas; e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia; f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley; g. el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos; h. el derecho a libertad de asociación; i. el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley, y j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones"</i> (OEA).</p> <p>En el ámbito jurisprudencial, en la Sentencia C-005 de 2017 se contemplan los cuatro fundamentos constitucionales de la protección especial de la mujer durante el embarazo y el periodo de lactancia:</p> <p><i>"(...) Primer Fundamento. El artículo 43 contempla un deber específico estatal en este sentido cuando señala que la mujer "durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada". Este enunciado constitucional implica a su vez dos obligaciones: la especial protección estatal de la mujer embarazada y lactante, sin distinción, y un deber prestacional también a cargo del Estado consistente en otorgar un subsidio cuando esté desempleada o desamparada.</i></p> <p><i>(...) El segundo fundamento constitucional es la protección de la mujer embarazada o lactante de la discriminación en el ámbito del trabajo, habitualmente conocida como fuero de maternidad. El fin de la protección en este caso es impedir la discriminación constituida por el despido, la terminación o la no renovación del contrato de trabajo por causa o con ocasión del embarazo o la lactancia.</i></p> <p><i>El fundamento constitucional inicial del fuero de maternidad, es el derecho a la igualdad y la consecuente prohibición de la discriminación por razones de sexo, prescritas en los artículos 13 y 43 de la Constitución, en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Del mismo modo se funda en los artículos 2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y en los artículos 3 y 6 del Pacto de San Salvador, que en su conjunto consagran el derecho a trabajar para todas las personas sin distinciones de sexo. De forma más concreta, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), expedida en</i></p>	<p><i>Nueva York el 18 de diciembre de 1979, por la Asamblea General de la ONU y aprobada por la Ley 51 de 1981, en su artículo 11 dispone que es obligación de los Estados adoptar "todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo" a fin de asegurarle, en condiciones de igualdad con los hombres "el derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano".</i></p> <p><i>(...) Un tercer fundamento de la protección especial de la mujer en estado de gravidez deriva de los preceptos constitucionales que califican a la vida como un valor fundante del ordenamiento constitucional, especialmente el Preámbulo y los artículos 11 y 44 de la Carta Política. La vida, como se ha señalado en reiterada jurisprudencia de esta Corporación, es un bien jurídico de máxima relevancia. Por ello la mujer en estado de embarazo es también protegida en forma preferencial por el ordenamiento como gestadora de la vida que es.</i></p> <p><i>(...) En cuarto lugar, la especial protección a la mujer gestante y a la maternidad se justifica, igualmente, por la particular relevancia de la familia en el orden constitucional colombiano, ya que ésta es la institución básica de la sociedad que merece una protección integral de parte de la sociedad y del Estado (CP art. 5º y 42), pues como ha sostenido esta Corte "si la mujer que va a tener un hijo, o la madre que acaba de tenerlo, no recibieran un apoyo específico, los lazos familiares podrían verse gravemente afectados".</i></p> <p>Adicionalmente, la Corte Constitucional ha declarado que la mujer, y de manera particular la mujer en estado de embarazo, es un sujeto de especial protección constitucional. En la sentencia C-355 de 2006, la Corte Constitucional señaló: <i>"(...) A partir del Acto Constituyente de 1991 los derechos de las mujeres adquirieron trascendencia Constitucional. Cabe recordar, que las mujeres contaron con especial deferencia por parte del Constituyente de 1991, quien conocedor de las desventajas que ellas han tenido que sufrir a lo largo de la historia, optó por consagrar en el texto constitucional la igualdad, tanto de derechos como de oportunidades, entre el hombre y la mujer, así como por hacer expreso su no sometimiento a ninguna clase de discriminación"</i> (MP Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas).</p> <p>Por su parte, en la sentencia T-088 de 2008 se indicó que: <i>"(...) En suma, por expreso mandato constitucional las mujeres embarazadas y parturientas son sujetos de especial protección constitucional; debido a que tal condición implica el reconocimiento de una situación de extrema vulnerabilidad, el Estado y los particulares que actúan en su nombre tienen la obligación de brindarles protección y asistencia, así como de garantizar de manera reforzada las condiciones necesarias para el pleno ejercicio de todos sus derechos.</i></p> <p><i>En conclusión, con fundamento en las normas constitucionales indicadas anteriormente, así como en los múltiples instrumentos internacionales ratificados por el Estado Colombiano al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que el amparo reforzado de la mujer como integrante de los sujetos de especial protección constitucional parte del reconocimiento que el Constituyente de 1991 hizo de la desigualdad formal y real a la que se ha visto sometida históricamente. De esta forma, esta Corporación ha reiterado la</i></p>
<p><i>obligación del Estado de proteger de manera especial a las mujeres embarazadas o parturientas, y se ha pronunciado sobre la necesidad de garantizar de manera efectiva y prevalente el ejercicio de sus derechos."</i> (MP Jaime Araujo Rentería).</p> <p>De conformidad con lo expuesto, tanto la Constitución Política, los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han indicado que las mujeres en estado de embarazo son sujetos de especial protección constitucional y el Estado colombiano tiene el deber de proteger sus derechos.</p> <p>En lo que respecta de manera particular a las mujeres que tienen la calidad de congresistas, el artículo 134 de la Constitución señala que <i>"No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo"</i>.² De esa manera, la licencia de maternidad (y la de paternidad) puede dar lugar a la falta temporal, lo que implica la posibilidad de reasunción del cargo una vez que culmine el periodo de licencia concedido.</p> <p>Esta normativa constitucional a su vez se hizo extensiva a las concejalas, edilesas y diputadas, en la Ley 2148 de 2021. En ese sentido, estas mujeres políticas tendrán derecho al reconocimiento de la licencia de maternidad remunerada, como falta temporal permitida, por el tiempo y en las condiciones establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo. Esta Ley sin lugar a dudas, representó un avance para la igualdad de mujeres en política en Colombia.</p> <p>2. Marco constitucional: la igualdad de las mujeres en materia política</p> <p>La igualdad es uno de los principios rectores de la Constitución Política de 1991 y uno de los fundamentos de la licencia de maternidad en el ordenamiento colombiano. El artículo 13 de la Constitución Política señala que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.³</p> <p>En ese sentido, la discriminación en razón del sexo es uno de los criterios sospechosos de discriminación estipulados en nuestra Constitución Política y que en el caso objeto de este proyecto, se traduce en la prohibición de discriminación en razón del sexo en el ámbito de la participación política.</p> <p>La igualdad es un concepto abstracto que indica que todos los ciudadanos son iguales y deben recibir el mismo trato sin importar su sexo. Sin embargo, este concepto de igualdad formal ha sido superado en el constitucionalismo a partir del criterio de igualdad material, que indica que se deben establecer los elementos para garantizar la igualdad entre desiguales, partiendo del reconocimiento de la existencia de diferencias de diversa índole entre las personas.</p>	<p>En sentencia C-038 de 2021 de la Corte Constitucional se indicó que la Constitución Política recoge dos dimensiones de la igualdad, dependiendo de los criterios que generan la desigualdad: esto es, criterios inmutables y los mutables. Dentro de los primeros están el sexo o la raza y dentro de los segundos, la religión, la opinión política o la filosófica.⁴</p> <p>En el caso objeto de este proyecto de ley, nos situamos en una discriminación fundada en un factor inmutable, como lo es el sexo, que a su vez va asociado con el hecho biológico de la reproducción, que genera unas responsabilidades adicionales para las mujeres. Este hecho inmutable no puede convertirse en un factor que genere desigualdades; y en ello, la legislación para la igualdad juega un papel determinante. Las licencias de maternidad que en un principio eran un elemento de protección a la mujer embarazada, han terminado generando efectos de desigualdad inintencionados, como se pasará a sustentar más adelante; requiriéndose que sea la misma legislación la que corrija estos efectos.</p> <p>Por otro lado, en materia de tratados internacionales, la Convención Interamericana Sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer suscrita en la Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia, en marzo de 1948 se declaró: <i>"(...) La mujer tiene derecho a igual tratamiento político que el hombre"</i>. A su vez, el artículo 1 de la Convención contempla que <i>"(...) El derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo"</i>.⁵</p> <p>Por su parte, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer contempla:</p> <p><i>"Artículo II Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.</i></p> <p><i>(...) Artículo III</i></p> <p><i>Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna".</i> (Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer).</p> <p>Por último, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptado en Nueva York en 1979, señala en su artículo 7:</p> <p><i>"Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:</i></p>

² Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 134. 7 de julio de 1991 (Colombia).

³ Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 13. 7 de julio de 1991 (Colombia).

⁴ Corte Constitucional, Sala Plena (2021), Sentencia C-083 de [MP Cristina Pardo Schlegler] Tomado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-083-21.htm>

⁵ Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer. Artículo 1. Bogotá Colombia (1948). Tomado de: https://www.oas.org/dil/esp/convencion_interamericana_sobre_concesion_derechos_politicos_a_la_mujer.pdf

<p>a) <i>Votar en todas las elecciones y referendums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;</i> b) <i>Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;</i> c) <i>Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.</i>" (Convención Sobre La Eliminación De Todas Las Formas de Discriminación Contra La Mujer).</p> <p>En el ámbito jurisprudencial interno, la Corte Constitucional se ha referido en retiradas ocasiones a la igualdad laboral entre hombres y mujeres y la prohibición de discriminación</p> <p>En la sentencia C-203 de 2019 se indica: "La Constitución Política de 1991 reconoce la igualdad entre hombre y mujer, y particularmente, tiene una marcada tendencia de protección especial de las mujeres. Los artículos (participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública), (igualdad de derechos y obligaciones en las relaciones familiares), (iguales derechos y oportunidades de las mujeres frente a los hombres y la prohibición de discriminación en razón del género) y (protección especial de la mujer en el ámbito laboral), muestran el interés del constituyente de fijar en la Carta Política los ejes esenciales del papel de la mujer en el ordenamiento jurídico actual. Esto además se refuerza con la ratificación de tratados internacionales que protegen los derechos de las mujeres y establecen obligaciones de los Estados de eliminar cualquier práctica o tratamiento discriminatorio contra ellas." (MP Cristina Pardo Schlesinger).</p> <p>3. La participación de las mujeres en política: cifras y aspectos de desarrollo</p> <p>En las últimas tres décadas, Colombia ha logrado avanzar en materia de inclusión política de las mujeres. Mientras que en el periodo 1991-1994 la participación fue de 8,6% en Cámara de representantes y de 7,2% en Senado, las mismas cifras para el periodo 2010-2014 fueron de 12,6% y 16,6%, respectivamente. Con la aplicación de la cuota de género, la representación de las mujeres en el Congreso subió a, por lo menos el 20% del Congreso.</p> <p>Sin embargo, la presencia de varios factores culturales, sociales e institucionales no han permitido un aumento suficiente en el número de congresistas mujeres. El mapa "Mujeres en la política: 2023"⁶, creado por la Unión Interparlamentaria (UIP) y ONU Mujeres, muestra que, actualmente, Colombia presenta un 28,9% de mujeres congresistas en la Cámara de representantes y del 30,2% en el Senado.</p> <p>Al analizar la participación de mujeres en los parlamentos en Norteamérica y Latinoamérica, se encuentra que el promedio de participación de mujeres en cámaras bajas o únicas es de 34,9% y de 34,6% para las cámaras altas o senados. De esta forma, Colombia presenta una participación de mujeres más baja al promedio de las Américas en ambas cámaras.</p> <p>Ahora bien, las cifras presentadas hasta ahora muestran que hay mucho camino por recorrer en la inclusión política de mujeres en Colombia, pues la representación femenina</p> <p>⁶ ONU Mujeres (2023) Mujeres en la política: 2023, ONU Mujeres.</p>	<p>en la política es fundamental para mantener un equilibrio en perspectivas y garantizar la igualdad de género. De acuerdo con el estudio del American Economic Journal "Does the Election of a Female Leader Clear the Way for More Women in Politics?"⁷ (¿La Elección de una Líder Femenina Abre el Camino para Más Mujeres en la Política?) de los autores Thushyanthan Baskaran y Zohal Hessami, la elección de líderes mujeres puede desencadenar un efecto dominó positivo al influir en la percepción de los votantes y mejorar las posibilidades de éxito para otras candidatas feministas.</p> <p>En específico, el estudio encontró que las candidatas avanzan más en relación con su cargo inicial en política si la alcaldesa de su municipio es una mujer. Este fenómeno puede atribuirse a la reducción del sesgo de los votantes contra las mujeres políticas, subrayando la importancia de tener a mujeres en posiciones de liderazgo.</p> <p>En este sentido, la exposición y constatación de mujeres políticas exitosas también puede ser un medio importante para incrementar la representación femenina en la política. El estudio en cuestión encontró que este efecto es especialmente notable para candidatas relativamente desconocidas, y se propaga a los municipios vecinos. Esto demuestra el poder de los "efectos de demostración" y cómo la presencia de mujeres en roles de liderazgo puede facilitar el camino para otras mujeres, rompiendo barreras de percepción y sesgo.</p> <p>Es relevante resaltar, que el estudio también señala que los logros de las mujeres en política no solo benefician a las candidatas en su misma jurisdicción, sino también en las vecinas. Esto sugiere que el impacto de las líderes femeninas se extiende más allá de su ámbito de influencia directa, creando un efecto multiplicador que puede favorecer la inclusión de más mujeres en puestos de poder político. Así, se enfatiza la necesidad de facilitar el camino para que más mujeres lleguen a la política, lo que no solo puede conllevar a una mayor igualdad de representación, sino también puede ayudar a cambiar las percepciones y a disminuir los sesgos de género en la política.</p> <p>En conclusión, a pesar de los avances notables en la inclusión política de las mujeres en Colombia, todavía existen brechas significativas en comparación con los promedios de participación en las Américas. La evidencia indica que la elección de líderes feministas puede tener un efecto transformador y multiplicador en el ámbito político, favoreciendo la inclusión de más mujeres en cargos de poder. Es esencial seguir trabajando para mejorar las condiciones que permitan una mayor participación de las mujeres en la política, no solo para lograr una mayor representación de género, sino también para cambiar las percepciones y reducir los sesgos que persisten en este ámbito. Por esta razón, este proyecto de ley adapta la actual legislación sobre la licencia de maternidad para mejorar los procesos de inclusión de las mujeres en la política, con lo que se estará más cerca de lograr una verdadera igualdad de género en la sociedad.</p> <p>4. Mecanismos de conciliación de la vida familiar y profesional de las mujeres: cifras y aspectos de desarrollo</p> <p>⁷ Baskaran, T. and Hessami, Z. (2018) Does the election of a female leader clear the way for more women in politics?, American Economic Journal: Economic Policy.</p>
<p>Según un nuevo informe del Banco Mundial, el ritmo de las reformas hacia un trato igualitario de las mujeres ante la ley ha caído a su nivel más bajo en los últimos 20 años. Esto no solo afecta las condiciones socioeconómicas de las mujeres, sino que tiene un impacto en la economía mundial. Los resultados del informe "La Mujer, la Empresa y el Derecho", realizado por el Banco Mundial⁸, muestra que para 2022 las mujeres gozaron apenas del 77% de los mismos derechos que tienen los hombres ante la ley.</p> <p>Cuando analizamos las brechas de género en diferentes áreas, se observa que es en la política donde las brechas son más altas. En 2019, El Fondo Monetario Internacional (FMI)⁹ encontró que, entre las categorías i) salud y supervivencia, ii) resultados educativos, iii) participación y oportunidades económicas, y iv) empoderamiento político, la última categoría presentó una paridad significativamente menor a la de los demás grupos.</p> <p>Son varios los factores que dificultan la consecución de la paridad política de género. La Asamblea General de las Naciones Unidas señaló en 2011¹⁰ que, "las mujeres siguen estando marginadas en gran medida de la esfera política en todo el mundo, a menudo como resultado de leyes, prácticas, actitudes y estereotipos de género discriminatorios, bajos niveles de educación, falta de acceso a servicios de atención sanitaria, y debido a que la pobreza las afecta de manera desproporcionada".</p> <p>Siguiendo con lo anterior, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹¹ ha mencionado, por lo menos, seis argumentos jurídicos, políticos y prácticos que argumentan la importancia de la participación política de las mujeres: es un asunto de derechos, permite el fortalecimiento de la democracia, trae mejoras para el desarrollo humano, facilita la construcción de una sociedad pluralista, contribuye a hacer más sostenibles los procesos de paz e impacta en la erradicación de los estereotipos de género.</p> <p>En particular, la penalidad que representa la maternidad para el ejercicio laboral de las mujeres es un factor que afecta la representación femenina en la política. En Colombia, la licencia de maternidad actual implica una pérdida completa de las funciones como congresista durante ese periodo. Esto, a su vez, afecta el ejercicio político de las pocas mujeres que logran superar las barreras y acceder a espacios tan importantes como el Congreso de la República. Por esta razón, el presente proyecto de ley que mejora las condiciones de licencia de maternidad para mujeres políticas representa un paso importante en esta dirección, ayudando a garantizar que las mujeres no tengan que elegir entre la maternidad y el servicio público.</p> <p>5. Las licencias de maternidad y paternidad y su incidencia en la participación igualitaria en política de hombres y mujeres</p> <p>⁸ La mujer, la empresa y el derecho (2023), Banco Mundial. ⁹ Finanzas y Desarrollo (2019), Fondo Monetario Internacional, Volumen (56). ¹⁰ Resolución 66/130 de la Asamblea General "La participación de la mujer en la política" A/RES/66/130 (19 de diciembre de 2011), ONU. ¹¹ Mujeres y política: claves para su participación y representación (2018), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.</p>	<p>Las licencias de maternidad fueron estipuladas con el propósito de permitir que las mujeres compatibilizarán las actividades de cuidado y sus actividades laborales remuneradas. Bajo este criterio, se expidieron leyes que garantizaban periodos de licencias de maternidad.</p> <p>Sin embargo, esta concepción de las licencias de maternidad surgió bajo un paradigma de trabajo de cuidado feminizado, en donde es la mujer la responsable de las actividades de cuidado. Este modelo generó un efecto inintencionado, y es que, al establecerse licencias de maternidad largas y licencias de paternidad cortas o inexistentes, la maternidad se convirtió en un criterio de desigualdad al momento del acceso y el ascenso al mercado laboral de las mujeres. Es decir, en un proceso de selección laboral, en el que participan un hombre y una mujer en edad reproductiva con las mismas cualidades, se tendería a preferir al hombre, pues este no estaría propenso a ausentarse un largo periodo de las actividades laborales frente a un eventual embarazo.</p> <p>Ramírez, Tribín y Vargas (2019) a partir del análisis de datos oficiales del DANE, concluyeron que la reforma legislativa en Colombia que modificó la licencia de maternidad, pasando de 12 a 14 semanas, influyó negativamente en el acceso al mercado laboral de las mujeres. En el estudio se concluyó que las mujeres entre 18 y 30 años de edad estuvieron más propensas a quedar desempleadas, ser trabajadoras informales o independientes después de la reforma legislativa¹² (p. 219). Es decir, el aumento de la licencia, que en principio es positivo para los derechos de las mujeres y del recién nacido, desencadenó de manera inintencionada un efecto negativo.</p> <p>Elio ha generado la necesidad de un cambio de paradigma en la legislación sobre licencias de maternidad, pasando de un paradigma de protección de la mujer a un paradigma de equiparación de las responsabilidades entre hombres y mujeres en las actividades de cuidado. Monterroza (2020) plantea que "La prohibición de despido por causa del embarazo, los permisos de lactancia y la licencia de maternidad son, sin lugar a dudas, grandes logros que abrieron paso a las mujeres en el mundo laboral, disminuyeron discriminaciones en razón de su condición y promovieron la continuidad de sus actividades laborales, aun cuando optaran al mismo tiempo por la maternidad. Sin embargo, ello originó lo que considero un efecto perverso con relación a la igualdad entre hombres y mujeres en materia de acceso y ascenso en el ámbito laboral, pues estas prerrogativas asignadas en exclusiva a las mujeres dieron lugar a que entre los empleadores emergiera la idea de que no es conveniente contratar mujeres (...) El paradigma de la equiparación, en ese contexto, buscaría entender las actividades no de la maternidad, sino de la parentalidad –al incluir a madres y padres por igual–, como una tarea conjunta, donde cada uno de los progenitores asume iguales responsabilidades en el cuidado de los hijos. Así se rompe la concepción de que son las mujeres en exclusiva las responsables de estas tareas o las que se encuentran en mejor condición o predestinadas naturalmente para realizar actividades de cuidado (p. 78 – 80)"¹³.</p> <p>En ese contexto, la tendencia actual legislativa va dirigida a la equiparación de los periodos de licencia de maternidad y paternidad. Sólo cuando ello ocurra, se eliminará la barrera</p> <p>¹² Ramírez, N., Tribín, A. y Vargas, C. (2019). Unintended consequences of maternity leave legislation: The case of Colombia. World Development – Elsevier, (122), 218-232. ¹³ Monterroza, V. (2020). La legislación sobre licencias de maternidad y paternidad como factor de igualdad entre hombres y mujeres: el caso colombiano, Revista Jurídica Precedente (17), 69-96.</p>

estructural que se ha creado legislativamente, y que ha terminado afectando la igualdad en el acceso y ascenso laboral de las mujeres.

En el caso colombiano de manera particular, la legislación actual plantea una licencia de maternidad de dieciocho (18) semanas frente a una licencia de paternidad de dos (2) semanas. Esta diferencia en tiempos, sin lugar a dudas, ha generado disparidades en el ámbito laboral entre hombres y mujeres.

Sin embargo, recientemente, mediante la Ley 2114 de 2021, a la modalidad tradicional de licencia de maternidad se han adicionado dos nuevas modalidades que se ubican en el paradigma de la corresponsabilidad y que pretenden disminuir las disparidades entre hombres y mujeres en materia de cuidado no remunerado: la licencia parental compartida y la licencia parental flexible de tiempo parcial.

La licencia parental compartida permite que los padres puedan distribuir libremente entre sí las últimas seis (6) semanas de la licencia del total de semanas que la ley reconoce a la madre. La posibilidad de distribución de estas seis (6) semanas busca eliminar el efecto inintencionado en contra de las mujeres que ha generado la modalidad tradicional de licencias, que otorga dieciocho (18) semanas a la madre y dos (2) semanas al padre; puesto que el empleador no sabrá a priori quién disfrutará de las últimas seis (6) semanas.

Por su parte, la licencia parental flexible permite a los padres cambiar un período determinado de su licencia de maternidad o de paternidad por un período de trabajo de medio tiempo, equivalente al doble del tiempo correspondiente al período de tiempo seleccionado. Esta modalidad permite una mejor compatibilidad entre ambas actividades.

En esa misma lógica, el presente proyecto de ley pretende adicionar una nueva modalidad de licencia, dirigida a mujeres en política, que les permita tener una opción de licencia adicional a partir de la cual puedan realizar ambas actividades. Con ello, se busca que la maternidad y la licencia no se conviertan en una penalidad para la posibilidad de avanzar en el ejercicio político. Una penalidad que por la disparidad en los tiempos de licencia de maternidad y paternidad, solo afecta a las mujeres y no a los hombres políticos.

La licencia de maternidad para mujeres en política promueve la igualdad y la participación política de las mujeres en Colombia, dado que le da posibilidad a congresistas, diputadas, concejalas y ediles de optar por un tipo de licencia que les permita seguir realizando sus actividades de manera flexible, compatibilizando la actividad de cuidado con la actividad política para la que fueron electas.

La principal herramienta que permitirá la compatibilización de ambas actividades es la autorización de su derecho al voto de manera remota, a partir de los medios tecnológicos existentes, durante todo el período establecido para la licencia de maternidad tradicional, salvo las votaciones que tengan el carácter de secretas, caso en el cual deberán concurrir presencialmente a la respectiva sesión.

Este arreglo legislativo es usado ya en otros ordenamientos. En el caso español, en el Reglamento del Congreso de los Diputados se estableció que el voto podrá ser telemático *"En los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa de la Cámara podrá autorizar en escrito*

Baskaran, T. & Hessami, Z. (2018). Does the election of a female leader clear the way for more women in politics? *American Economic Journal: Economic Policy*.

Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer. (1948).

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena (2017). Sentencia C-005 de [MP Jaime Araujo Rentería].

Corte Constitucional, Sala Plena (2006). Sentencia C-355 de [MP Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas].

Corte Constitucional, Sala Plena (2019). Sentencia C-203 [MP Cristina Pardo Schlesinger].

Corte Constitucional, Sala Plena (2021). Sentencia C-083 de [MP Cristina Pardo Schlesinger].

Finanzas y Desarrollo (2019). Fondo Monetario Internacional. Volumen (56).

García-Escudero Márquez, P. "Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios" en *Anuario de Derecho Parlamentario* No. 24.

Monterroza, V. (2020). La legislación sobre licencias de maternidad y paternidad como factor de igualdad entre hombres y mujeres: el caso colombiano, *Revista Jurídica Precedente* (17).

ONU. (1952). Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

ONU. (1979). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

ONU. (2011). Resolución 66/130 de la Asamblea General "La participación de la mujer en la política" A/RES/66/130.

ONU Mujeres. (2023). Mujeres en la política: 2023.

Organización de los Estados Americanos. (1994). Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Pará".

Organización Internacional del Trabajo. (2000). Convenio 183 sobre la protección de la maternidad (revisado en 2000).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2018). Mujeres y política: claves para su participación y representación.

Ramírez, N., Tribín, A., & Vargas, C. (2019). Unintended consequences of maternity leave legislation: The case of Colombia. *World Development – Elsevier*, (122).

Vicepresidencia de la República de Colombia & Cancillería de la República de Colombia. (2022). *Tratados Relativos a la Protección de la Mujer. Compendios Informativos para Operadores Jurídicos 1.*

Normativa

Ley 2148 de 2021.

Ley 1551 de 2012.

motivado que los Diputados emitan su voto por procedimiento telemático con comprobación personal, en las sesiones plenarias en aquellas votaciones que, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación, sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo".

Al respecto de la constitucionalidad de este tipo de votos, la doctrina española ha indicado: *"La cuestión que se plantea es si el voto no presencial contraviene el artículo 79 de la Constitución en cuanto éste se refiere a los miembros de la Cámara presentes o asistentes para establecer los quórum de votación y para adoptar acuerdos. Creemos que es posible una interpretación integradora de este precepto que permita la participación (limitada y justificada) en las votaciones en los términos que se señalan a continuación, bien por escrito bien por medios telemáticos. Bien entendido que estamos hablando de supuestos excepcionales, que no violentaran en exceso la concepción de las asambleas representativas como reunión de personas para deliberar (Cámaras deliberantes) en que se basa el principio democrático, y las votaciones como regidas por el principio de unidad de acto. Y que deberán en todo caso habilitarse las garantías necesarias para asegurar que es el titular del mandato el que ejerce su derecho al voto libremente y que no se altera el sentido del mismo. Como se ha señalado, el Informe impulsado por la Comisión Constitucional del Congreso el 30 de junio de 2010 sobre las posibles modificaciones del régimen electoral general se inclina por recomendar que los Reglamentos de las Cámaras regulen el voto por medios telemáticos para los casos de maternidad o enfermedad grave"*¹⁴.

En esa medida, la tecnología permitirá que las mujeres políticas puedan seguir desempeñándose en sus funciones constitucionales y legales, sin padecer los efectos que genera el hecho de que en nuestro ordenamiento se estipulan licencias de maternidad largas frente a licencias de paternidad cortas; que representan un costo político para las mujeres y que afecta la igualdad en materia de participación política.

Finalmente, es de señalar que esta nueva modalidad de licencia es optativa; es decir, la mujer en política podrá optar entre esta modalidad de licencia y las demás modalidades existentes; incluyendo la tradicional de dieciocho (18) semanas.

6. Referencias

Banco Mundial. (2023). *La mujer, la empresa y el derecho 2023*. Grupo Banco Mundial.

¹⁴ http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_327-03.PDF#page=1

¹⁵ García-Escudero Márquez, P. "Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios" en *Anuario de Derecho Parlamentario* No. 24, p. 106. Disponible en: https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKewid6l_gqproAHWJTnBKHtUQBAIQFjABegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Fdoi.net/uniroja.es%2Fdescarg/a%2Farticulo%2F3427316.pdf&usq=AOvVaw32DW2hkBjmy4HZ7A03YYg

Boletín Oficial de las Cortes Generales – Congreso de los Diputados. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_327-03.PDF#page=1

¹⁶ García-Escudero Márquez, P. "Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios" en *Anuario de Derecho Parlamentario* No. 24, p. 106. Disponible en: https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKewid6l_gqproAHWJTnBKHtUQBAIQFjABegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Fdoi.net/uniroja.es%2Fdescarg/a%2Farticulo%2F3427316.pdf&usq=AOvVaw32DW2hkBjmy4HZ7A03YYg

Decreto Ley 4221 de 1993.









3. CONFLICTOS DE INTERÉS


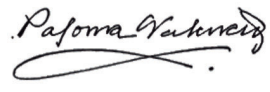
Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, que dispone el incluir "(...) un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286" y lo establecido en la Sentencia C-302 de 2021 de la Corte Constitucional que declaró inconstitucional el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que consagraba que los congresistas no incurrían en conflicto de interés cuando participan, discuten o votan artículos que benefician a los sectores económicos de los financiadores de su campaña electoral, me permito manifestar que considero que el presente proyecto es de carácter general y no implica un conflicto de interés de carácter particular. A su vez, las reformas que se introducen se aplicarán a situaciones futuras e inciertas, por lo que no se presenta un conflicto de interés cierto.







No obstante lo anterior, en todo caso, el congresista que así lo considere, puede manifestar las razones por las cuales pueda encontrarse incurso en un conflicto de interés.

4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO PROPUESTO POR LOS AUTORES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
"Por medio de la cual se crea la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, se promueve la igualdad y la participación política de las mujeres, se modifica la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones"	"Por medio de la cual se crea la modalidad de licencia de maternidad para mujeres electas en corporaciones públicas , se promueve la igualdad y la participación política de las mujeres, se modifica la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones -Licencia de maternidad para mujeres en política- "
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, promover la igualdad y la participación política de las mujeres en Colombia, modificar la Ley 5 de 1992 y dictar otras disposiciones.	Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear la modalidad de licencia de maternidad para mujeres electas en corporaciones públicas , promover la igualdad y la participación política de las mujeres en Colombia, modificar la Ley 5 de 1992 y dictar otras disposiciones -Licencia de maternidad para mujeres en política- "
Artículo 2. Licencia de maternidad para mujeres en política. Las congresistas, diputadas, concejalas y edilesas que tengan	Artículo 2. Licencia de maternidad para mujeres en política. Las congresistas, diputadas, concejalas y edilesas o elegidas

<p>derecho a la licencia de maternidad durante el ejercicio de estas investiduras, podrán optar entre las modalidades de licencias de maternidad establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo, esto es, la licencia de maternidad tradicional, la licencia parental compartida o la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, creada mediante la presente Ley.</p> <p>La licencia de maternidad para mujeres en política es la modalidad mediante la cual las mujeres políticas a las que se refiere el inciso anterior, podrán ejercer su derecho al voto de manera remota, a partir de los medios tecnológicos existentes, durante todo el periodo establecido para la licencia de maternidad tradicional, salvo las votaciones que tengan el carácter de secretas, caso en el cual podrán concurrir presencialmente a la respectiva sesión.</p> <p>Parágrafo 1. La concesión y trámite de la licencia de maternidad para mujeres en política se regirá de conformidad con lo establecido para el otorgamiento de la licencia de maternidad tradicional.</p> <p>Parágrafo 2. Durante el periodo de la licencia de maternidad para mujeres en política, las mujeres políticas tendrán los mismos derechos que ostentan de manera regular durante el ejercicio de su cargo.</p> <p>Parágrafo 3. En el caso de que se opte por la licencia de maternidad para mujeres en política no se aplicará la situación administrativa de falta temporal y se entenderá que la mujer sigue en el ejercicio normal del cargo.</p>	<p>para corporaciones públicas, que tengan derecho a la licencia de maternidad durante el ejercicio de estas investiduras, podrán optar entre las modalidades de licencias de maternidad establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo, esto es, la licencia de maternidad tradicional, la licencia parental compartida o la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, creada mediante la presente Ley.</p> <p>La licencia de maternidad para mujeres en política es la modalidad mediante la cual las mujeres políticas a las que se refiere el inciso anterior, podrán ejercer su derecho a la participación y el voto de manera remota, a partir de los medios tecnológicos existentes, durante todo el periodo establecido para la licencia de maternidad tradicional, salvo las votaciones que tengan el carácter de secretas, caso en el cual podrán concurrir presencialmente a la respectiva sesión.</p> <p>Parágrafo 1. La concesión y trámite de la licencia de maternidad para mujeres en política se regirá de conformidad con lo establecido para el otorgamiento de la licencia de maternidad tradicional.</p> <p>Parágrafo 2. Durante el periodo de la licencia de maternidad para mujeres en política, las mujeres políticas <u>estas</u> tendrán los mismos derechos que ostentan de manera regular durante el ejercicio de su cargo. Sin embargo, para preservar los derechos del recién nacido su participación y votación se hará de manera remota, salvo votaciones secretas.</p> <p>Parágrafo 3. En el caso de que se opte por la licencia de maternidad para mujeres en política no se aplicará la situación administrativa de falta temporal y se entenderá que la mujer sigue en el ejercicio normal del cargo.</p> <p>Parágrafo 4. En caso de presentarse reformas normativas que establezcan la igualdad en el término de licencias de maternidad y de paternidad, la posibilidad de seleccionar la modalidad de licencia de maternidad de mujeres en políticas se hará extensible a la licencia de paternidad;</p>	<p>es decir, los hombres en política podrán optar por esta modalidad de licencia.</p> <p>Artículo 3. Garantías mínimas. Durante el disfrute de la licencia de maternidad para mujeres en política, en las sesiones deberá garantizarse como mínimo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El derecho al uso de la palabra y a ser escuchada, cuando así se solicite, en condiciones de igualdad. 2. La posibilidad de presentar mociones en forma oportuna. 3. La posibilidad de presentar proposiciones. <p>Para estos efectos se deberá disponer de una plataforma, chat o sistema de comunicación entre la mujer que disfruta de la licencia y los miembros de la Mesa Directiva de la Corporación, Comisión o la Plenaria, en el que se pueda hacer pública cualquiera de estas solicitudes. El contenido del chat o sistema de comunicación hará parte del acta de la respectiva sesión.</p> <p>Artículo 4. Modalidades de votación. Modifíquese el artículo 128 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 128. Modos de votación. Hay cuatro modos de votación, a saber: la ordinaria, la nominal, la secreta y la remota.</p> <p>La votación ordinaria se usará en todos los casos en que la Constitución, la ley o el reglamento no hubieren requerido votación nominal.</p> <p>La votación remota se usará en los casos en que una congresista haya optado por la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política.</p>	<p>Artículo 3. Garantías mínimas. Durante el disfrute de la licencia de maternidad para mujeres en política, en las sesiones deberá garantizarse como mínimo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El derecho al uso de la palabra y a ser escuchada, cuando así se solicite, en condiciones de igualdad. 2. La posibilidad de presentar mociones en forma oportuna. 3. La posibilidad de presentar proposiciones. 4. La posibilidad de votar en forma oportuna. <p>Para estos efectos se deberá disponer de una plataforma, chat o sistema de comunicación entre la mujer que disfruta de la licencia y los miembros de la Mesa Directiva de la Corporación, Comisión o la Plenaria, en el que se pueda hacer pública cualquiera de estas solicitudes. El contenido del chat o sistema de comunicación hará parte del acta de la respectiva sesión.</p> <p>De igual manera, la respectiva corporación deberá adelantar las acciones pertinentes para garantizar las condiciones de conectividad.</p> <p>Sin modificaciones</p>
<p>Artículo 5. Adecuación de reglamentos. Las corporaciones públicas a las que pertenecen las mujeres políticas establecidas en el artículo 2 de esta Ley deberán adecuar su reglamento interno a fin de garantizar el ejercicio del derecho a la licencia de maternidad para mujeres en política.</p> <p>La no expedición de este reglamento no implicará la imposibilidad del otorgamiento ni del ejercicio de la licencia de maternidad para mujeres en política. Ante la falta de reglamento, se aplicará de manera directa la presente Ley.</p> <p>Artículo 6. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones</p> <p>Sin modificaciones</p>	<p> CLARA LÓPEZ OBREGÓN Ponente</p> <p> GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ Ponente</p> <p> JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ Ponente</p> <p> ALEJANDRO VEGA PÉREZ Ponente</p> <p> JULIO ELÍAS CHAGÜI FLÓREZ Ponente</p> <p> JULIÁN GALLO CUBILLOS Ponente</p>	<p>Texto propuesto para Primer Debate ante la Comisión Primera del Senado de la República:</p> <p>PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NO. 105 DE 2023</p> <p>"Por medio de la cual se crea la modalidad de licencia de maternidad para mujeres electas en corporaciones públicas, se promueve la igualdad y la participación política de las mujeres, se modifica la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones -Licencia de maternidad para mujeres en política-."</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA:</p>
<p>5. PROPOSICIÓN</p> <p>Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a la Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley No. 105 de 2023 Senado "Por medio de la cual se crea la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, se promueve la igualdad y la participación política de las mujeres, se modifica la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones", conforme al texto que se anexa.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> DAVID LUNA SÁNCHEZ Ponente coordinador</p> <p> PALOMA VALENCIA LASERNA Ponente</p>			

<p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear la modalidad de licencia de maternidad para mujeres electas en corporaciones públicas, promover la igualdad y la participación política de las mujeres en Colombia, modificar la Ley 5 de 1992 y dictar otras disposiciones -Licencia de maternidad para mujeres en política-."</p> <p>Artículo 2. Licencia de maternidad para mujeres en política. Las congresistas, diputadas, concejalas y edilas que tengan derecho a la licencia de maternidad durante el ejercicio de estas investiduras, podrán optar entre las modalidades de licencias de maternidad establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo, esto es, la licencia de maternidad tradicional, la licencia parental compartida o la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, creada mediante la presente Ley.</p> <p>La licencia de maternidad para mujeres en política es la modalidad mediante la cual las mujeres políticas a las que se refiere el inciso anterior, podrán ejercer su derecho a la participación y al voto de manera remota, a partir de los medios tecnológicos existentes, durante todo el periodo establecido para la licencia de maternidad tradicional, salvo las votaciones que tengan el carácter de secretas, caso en el cual podrán concurrir presencialmente a la respectiva sesión.</p> <p>Parágrafo 1. La concesión y trámite de la licencia de maternidad para mujeres en política se registrará de conformidad con lo establecido para el otorgamiento de la licencia de maternidad tradicional.</p> <p>Parágrafo 2. Durante el periodo de la licencia de maternidad para mujeres en política, estas tendrán los mismos derechos que ostentan de manera regular durante el ejercicio de su cargo. Sin embargo, para preservar los derechos del recién nacido su participación y votación se hará de manera remota, salvo votaciones secretas.</p> <p>Parágrafo 3. En el caso de que se opte por la licencia de maternidad para mujeres en política no se aplicará la situación administrativa de falta temporal y se entenderá que la mujer sigue en el ejercicio normal del cargo.</p> <p>Parágrafo 4. En caso de presentarse reformas normativas que establezcan la igualdad en el término de licencias de maternidad y de paternidad; la posibilidad de seleccionar la modalidad de licencia de maternidad de mujeres en políticas se hará extensible a la licencia de paternidad; es decir, los hombres en política podrán optar por esta modalidad de licencia.</p> <p>Artículo 3. Garantías mínimas. Durante el disfrute de la licencia de maternidad para mujeres en política, en las sesiones deberá garantizarse como mínimo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El derecho al uso de la palabra y a ser escuchada, cuando así se solicite, en condiciones de igualdad. 2. La posibilidad de presentar mociones en forma oportuna. 3. La posibilidad de presentar proposiciones. 4. La posibilidad de votar en forma oportuna. <p>Para estos efectos se deberá disponer de una plataforma, chat o sistema de comunicación entre la mujer que disfruta de la licencia y los miembros de la Mesa Directiva de la Corporación, Comisión o la Plenaria, en el que se pueda hacer pública cualquiera de estas</p>	<p>solicitudes. El contenido del chat o sistema de comunicación hará parte del acta de la respectiva sesión.</p> <p>De igual manera, la respectiva corporación deberá adelantar las acciones pertinentes para garantizar las condiciones de conectividad.</p> <p>Artículo 4. Modalidades de votación. Modifíquese el artículo 128 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 128. Modos de votación. Hay cuatro modos de votación, a saber: la ordinaria, la nominal, la secreta y la remota.</p> <p>La votación ordinaria se usará en todos los casos en que la Constitución, la ley o el reglamento no hubieren requerido votación nominal.</p> <p>La votación remota se usará en los casos en que una congresista haya optado por la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política.</p> <p>Artículo 5. Adecuación de reglamentos. Las corporaciones públicas a las que pertenecen las mujeres políticas establecidas en el artículo 2 de esta Ley deberán adecuar su reglamento interno a fin de garantizar el ejercicio del derecho a la licencia de maternidad para mujeres en política.</p> <p>La no expedición de este reglamento no implicará la imposibilidad del otorgamiento ni del ejercicio de la licencia de maternidad para mujeres en política. Ante la falta de reglamento, se aplicará de manera directa la presente Ley.</p> <p>Artículo 6. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p>DAVID LUNA SÁNCHEZ Ponente coordinador</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>PALOMA VALENCIA LASERNA Ponente</p> </div> </div>
---	--

 <p>CLARA LÓPEZ OBREGÓN Ponente</p>	 <p>GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ Ponente</p>
 <p>JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ Ponente</p>	 <p>ALEJANDRO VEGA PÉREZ Ponente</p>
 <p>JULIO ELÍAS CHAGÜI FLÓREZ Ponente</p>	 <p>JULIÁN GALLO CUBILLOS Ponente</p>

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 97 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 610 de 2000 y se dictan otras disposiciones en materia de responsabilidad fiscal.

<p>Bogotá D.C., septiembre de 2023</p> <p style="text-align: center;">MFCM-226-2023</p> <p>Honorable Senador Germán Alcides Blanco Álvarez Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente Senado de la República Ciudad</p> <p>Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N° 097 de 2023 Senado "Por medio de la cual se modifica la Ley 610 de 2000 y se dictan otras disposiciones en materia de responsabilidad fiscal"</p> <p>Reciba un cordial saludo respetado señor presidente,</p> <p>En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, mediante Acta MD-07 del 07 de septiembre de 2023, y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N° 097 de 2023 Senado "Por medio de la cual se modifica la Ley 610 de 2000 y se dictan otras disposiciones en materia de responsabilidad fiscal" en los siguientes términos:</p> <p style="text-align: center;">I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA</p> <p>El Proyecto de Ley bajo estudio fue radicado el 15 de Agosto de 2023 por el Honorable Senador Enrique Cabrales Baquero en la Secretaría del Senado de la República.</p>	<p>El pasado 31 de agosto se radicó en la Comisión Primera del Senado de la República, célula legislativa que me designó como única ponente el pasado 07 de Septiembre por medio del Acta MD-07 de 2023.</p> <p style="text-align: center;">II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El presente proyecto de ley tiene por objeto, optimizar los fines del trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, y robustecer el derecho de contradicción y defensa establecido en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia para quienes ostenten la calidad de sujetos procesales o presuntos responsables.</p> <p style="text-align: center;">III. CONTENIDO DEL PROYECTO</p> <p>El proyecto de ley puesto a consideración de la Comisión Primera del Senado consta de 10 artículos, a saber:</p> <p>El artículo primero, que incluye el objeto de la iniciativa, ya enunciado en el acápite anterior.</p> <p>Los artículos segundo al quinto, que modifican los artículos 1, 4, 5 y 6 de la Ley 610 de 2000, incluyendo la palabra "gravemente" para calificar la conducta llamada a ser objeto de responsabilidad fiscal.</p> <p>El artículo sexto, modifica el artículo 30 de la Ley 610 de 2000, incluyendo una cláusula de exclusión para las pruebas obtenidas con violación de derechos y garantías fundamentales.</p> <p>El artículo séptimo crea el artículo 51º en la Ley 610 de 2000 sobre traslado para alegatos de conclusión.</p> <p>El artículo octavo, que modifica el Artículo 52 de la Ley 610 de 2000 para establecer un término para para proferir el fallo.</p> <p>El artículo noveno, que modifica el artículo 53 de la Ley 610 de 2000. Incluyendo la palabra grave para calificar la actuación del gestor fiscal.</p> <p>Y finalmente, el artículo 10, con la vigencia y derogatoria.</p>
<p style="text-align: center;">IV. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY</p> <p>1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y REGLAMENTARIOS:</p> <p>La Constitución Política de Colombia dispuso en su parte orgánica, las competencias de la Contraloría General de la República para el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal. En primer lugar, el artículo 268 de la carta política dispuso, entre otras, como atribución del Contralor General de la República:</p> <p><i>"5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva para lo cual tendrá prelación".</i> (Subraya y negrilla fuera de texto).</p> <p>Seguidamente, observamos el artículo 271 Superior el cual establece igualmente que "Los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal, así como de las indagaciones preliminares o los procesos de responsabilidad fiscal, adelantados por las Contralorías tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente", disposición constitucional que ratifica la competencia de la Contraloría General de la República para adelantar procesos de responsabilidad fiscal y la posibilidad de que aquellos sean un insumo para que otras autoridades ejerzan su competencia.</p> <p>Por otro lado, el artículo 272 constitucional (véase artículo 4 del Acto Legislativo No. 04 de 2019) estableció la facultad constitucional de las contralorías territoriales y la Auditoría General de la República para: el control y vigilancia a la gestión fiscal; las acciones de responsabilidad fiscal; y la jurisdicción coactiva.</p> <p>En virtud de las citadas disposiciones, se expidió el Decreto Ley 267 de 2000, modificado parcialmente por los Decretos Leyes 2037 de 2019 y 405 de 2020 "Por el cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones", donde entre otras, se estableció como derrotero principal "(...) establecer las responsabilidades fiscales e imponer las sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia y control fiscal; procurar el resarcimiento del control público (...)".</p>	<p>Con las citadas atribuciones constitucionales y legales, se ha establecido por el legislador igualmente, un marco normativo que gobierna los procesos de responsabilidad fiscal, los cuales se encuentran desarrollados en las siguientes leyes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley 610 de 2000 "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías"; y - Ley 1474 de 2011 "Por el cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública". <p>Las mismas, en todo caso observarán el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, que estableció el derecho fundamental al debido proceso en los siguientes términos:</p> <p><i>"ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.</i></p> <p><i>Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.</i></p> <p><i>En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.</i></p> <p><i>Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.</i></p> <p><i>Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".</i></p>

<p>Otros actos administrativos complementarios al precitado marco normativo y expedidos por la Contraloría General de la República, son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resolución Organizacional 0748 de 2020 "Por la cual se determina la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo en la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones". - Resolución Orgánica 6541 de 2012 "Por la cual se precisan y fijan las competencias en el nivel desconcentrado de la Contraloría General de la República para el conocimiento y trámite del control fiscal micro, el control fiscal posterior excepcional, la atención de quejas y denuncias ciudadanas, la indagación preliminar fiscal, el proceso de responsabilidad fiscal y el proceso administrativo sancionatorio fiscal, en atención a las modificaciones establecidas en la Ley 1474 de 2011". - Resolución Reglamentaria Orgánica 005 de 2015 "Por la cual se deroga el parágrafo primero del artículo segundo de la Resolución 6541 de 18 de noviembre de 2012 y en su integridad la Resolución Orgánica OGG-0038-2014 y se dictan otras disposiciones". - Resolución Organizacional 0376 de 2016 "Por la cual se modifica el artículo 8° de la Resolución Orgánica número 6541 de 2012 y se deroga la Resolución Orgánica número 7159 de 2013". - Resolución Reglamentaria Orgánica 0025 de 2019 "Por la cual se modifica la Resolución Orgánica No. 6541 de 18 de abril de 2012, que regula las competencias en el nivel desconcentrado de la Contraloría General de la República para el conocimiento y trámite del control fiscal micro, el control fiscal posterior excepcional; la atención de quejas y denuncias ciudadanas; la indagación preliminar fiscal; el proceso de responsabilidad fiscal y el proceso de jurisdicción coactiva, en atención a las modificaciones establecidas en la Ley 1474". - Resolución Reglamentaria Organizacional 773 de 2020 "Por la cual se crean unos grupos internos de trabajo para la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías y se dictan normas para reglamentar su ejercicio". 	<ul style="list-style-type: none"> - Resolución Reglamentaria Organizacional 779 de 2020 "Por la cual se modifican los artículos 13, 15 y 21 de la Resolución Reglamentaria Organizacional número OGG-773 del 31 de diciembre de 2020 por la cual se crean unos grupos internos de trabajo para la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías y se dictan normas para reglamentar su ejercicio". - Resolución Organizacional 764 de 2020 "Por la cual se reglamenta el funcionamiento de la Sala Fiscal y Sancionatoria". <p>2. PERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY - JUSTIFICACIÓN:</p> <p>En primer lugar, ha de tenerse en cuenta la garantía fundamental establecida en el artículo 29 de la Constitución Política de 1991, que establece el derecho al debido proceso en los siguientes términos:</p> <p><u>"ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.</u></p> <p><u>Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.</u></p> <p><i>En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.</i></p> <p><i>Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.</i></p> <p><u>Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".</u> (Subraya fuera de texto).</p>
<p>Como se observa, ya desde el mismo texto constitucional se establecen parámetros mínimos que se deben tener en cuenta en la estructuración de los diferentes procedimientos establecidos por el legislador. Esto es, en atención y aplicación directa de principios de orden constitucional con visión antropocéntrica.</p> <p>Lo anterior, en tanto es claro que los citados principios se constituyen en un muro de contención frente al accionar del Estado. En ese orden de ideas, se instituyen los principios de legalidad, defensa, contradicción, entre otros, en favor de quienes se encuentren inmersos en actuaciones judiciales y/o administrativas.</p> <p>Conforme a lo anterior, se estima pertinente la presente iniciativa, por cuanto pretende robustecer el ejercicio de los derechos de contradicción y defensa establecidos en la disposición <i>ut supra</i>, para quienes ostenten la calidad de sujetos procesales o presuntos responsables, y con ello, optimizar los fines del trámite de los procesos de responsabilidad fiscal.</p> <p>Así entonces, con las presente propuesta se busca:</p> <p>A. DEJAR DE FORMA EXPRESA QUE LA RESPONSABILIDAD FISCAL SOLO PODRÁ SER DECLARADA CUANDO SE DERIVE DE CONDUCTAS DOLOSAS O GRAVEMENTE CULPOSAS¹:</p> <p>El artículo 53 de la Ley 610 de 2000 estableció:</p> <p>"ARTÍCULO 53. FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL. El funcionario competente proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa leve² del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable.</p> <p>¹ El oficio con radicado No. 2023IE0043768 de la Contraloría General de la República, otorgó los insumos para concebirlo de esa manera. ² Declarado inexecutable por la sentencia C-619 de 2002.</p>	<p>Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes".</p> <p>Conforme al mismo, el acto administrativo en virtud del cual se profiere un fallo con responsabilidad fiscal debe incorporar el análisis del caso concreto de cara a los elementos constitutivos de responsabilidad fiscal. Es decir, debe analizarse el caso concreto a la luz de la existencia del daño, su cuantificación económica, la culpabilidad del gestor fiscal y el nexo causal entre la conducta y la afectación patrimonial. Así entonces, para la declaratoria de responsabilidad fiscal, se requiere además de la confluencia de los otros elementos, el análisis de la culpabilidad de la conducta de los implicados, que de suyo presupone la existencia de un elemento subjetivo que sólo podrán ser abordado a la luz de los conceptos de la culpa grave y el dolo, cuyos significados se desarrollan en los artículos 63 del Código Civil y 118 de la Ley 1474 de 2011.</p> <p>En ese sentido, valga la pena mencionar lo considerado por la Corte Constitucional en Sentencia C-619 de 2000³ al referirse al tratamiento diferencial de la culpa leve en las órbitas judiciales (hoy, medio de control de reparación directa, llamamiento en garantía y acción de repetición) y en los procesos de responsabilidad fiscal concluyó que el grado de culpa en cualquiera de estos escenarios debe ser igual. Veamos:</p> <p><i>"6.9. Así las cosas, el criterio de imputación a aplicar en el caso de la responsabilidad fiscal no puede ser mayor al que el constituyente fijó para la responsabilidad patrimonial del funcionario frente al Estado, pues se estaría aplicando un trato diferencial de imputación por el solo hecho de que a la declaración de responsabilidad se accede por distinta vía. En efecto, conforme a lo estatuido en la normas impugnadas, si el cauce jurídico escogido por el Estado para establecer la responsabilidad del funcionario es el proceso de responsabilidad fiscal, éste podría ser declarado responsable por la presencia de la culpa leve en su actuar. Pero si el Estado opta por constituirse en parte civil dentro del proceso penal, o por adelantar un proceso contencioso administrativo -a través del llamamiento en garantía dentro de la</i></p> <p>³ Magistrados Ponentes: Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil.</p>

acción de reparación directa o en ejercicio directo de la misma acción-, o finalmente decide ejercer la acción de repetición, el funcionario sería exonerado de responsabilidad civil por haber actuado con culpa leve, dada la irrelevancia que en estas vías de reclamación tiene dicho grado de culpa. De aceptarse tal tratamiento diferencial, se estaría desconociendo abruptamente el fundamento unitario y la afinidad y concordancia existe entre los distintos tipos de responsabilidad que, se repite una vez más, confluyen sin distinción ninguno en la defensa del patrimonio público".

Lo anterior, evidenció entonces, que del análisis de la responsabilidad fiscal debía atenderse a la existencia del dolo o la culpa grave en el actuar de los presuntos responsables fiscales. Conceptos que deben ser concebidos desde la órbita civil. El Código Civil los definió así en el artículo 63:

"ARTÍCULO 63. <CULPA Y DOLO>. La ley distingue tres especies de culpa o descuido.

Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo.

Culpa leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano.

El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa.

Culpa o descuido levisimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado.

El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro."

La Ley 678 de 2001 (por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición),

estableció un régimen de presunciones para la culpa grave en su artículo 6º (hoy derogada)⁴, así:

"Culpa grave. La conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.

Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas:

1. Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.
2. Carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable.
3. Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.
4. Violar manifiesta e inexcusablemente el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal. Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-455 de 2002

Sin embargo, dado que el ámbito de aplicación de la disposición que se encuentra en la esfera de la acción de repetición y generó disparidad de posiciones en la jurisprudencia, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República por medio del concepto de 9 de julio de 2015 señaló que resultaba más apropiado y acorde con la técnica acogerse a las disposiciones⁵, que sobre culpa grave ha acuñado la Ley 1474 de 2011, que en su artículo 118 estableció:

"ARTÍCULO 118. DETERMINACIÓN DE LA CULPABILIDAD EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL. El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave.

⁴ Modificado por el artículo 40 de la Ley 2195 de 2022, el cual estableció que: "Se presumirá que la conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones".

⁵ Referencia indicada en el oficio con radicado No. 2023IE0043768 de la Contraloría General de la República del 02 de mayo de 2023.

Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con dolo cuando por los mismos hechos haya sido condenado penalmente o sancionado disciplinariamente por la comisión de un delito o una falta disciplinaria imputados a ese título.

Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:

a) Cuando se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante;

b) Cuando haya habido una omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones del mercado o cotejo de los ofrecimientos recibidos y se hayan aceptado sin justificación objetiva ofertas que superen los precios del mercado;

c) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas;

d) Cuando se haya incumplido la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos;

e) Cuando se haya efectuado el reconocimiento de salarios, prestaciones y demás emolumentos y haberes laborales con violación de las normas que rigen el ejercicio de la función pública o las relaciones laborales".

Con fundamento en ello, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República (concepto del 09 de julio de 2015), llegó a las siguientes conclusiones:

"Por lo tanto, toda vez que existe una norma especial para el particular ésta es la que resulta aplicable.

En conclusión y para los efectos de la responsabilidad fiscal, las normas aplicables para abordar el elemento la culpa grave serán las siguientes:

1. Frente a la definición, hay que partir de lo establecido en el artículo 63 del Código Civil.
2. Sólo podrán aplicarse las presunciones que consagra la Ley especial, es decir, el artículo 118 de la Ley 1474.

Frente a las construcciones jurisprudenciales del Consejo de Estado en relación con la culpa grave y en atención a las mismas se han estructurado en relación con la acción de repetición, es importante estudiar la posibilidad de apartarse de las mismas y construir el concepto desde las normas referidas en los numerales 1 y 2 anteriores".

La Corte Constitucional en Sentencia C-512 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo), sobre la aplicación de la culpa grave y el dolo conforme a los presupuestos establecidos en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, sostuvo:

"Al analizar el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, a luz de las reglas aplicables a las presunciones legales, a las presunciones de dolo y de culpa y a las presunciones de dolo y de culpa en el proceso de responsabilidad fiscal, en tanto proceso de responsabilidad patrimonial, y al analizar la presunción de inocencia, el principio de buena fe y la regla sobre antecedentes penales y contravencionales del artículo 248 de la Constitución, se encuentra que el cargo no está llamado a prosperar. Y no lo está, porque el legislador puede establecer presunciones legales de dolo y de culpa en el proceso de responsabilidad fiscal, con el propósito de dar seguridad a situaciones relevantes, como son las previstas en el artículo demandado y proteger bienes jurídicos valiosos como son salvaguardar el patrimonio público, garantizar la transparencia y el acatamiento de los principios de moralidad administrativa en las operaciones relacionadas con el manejo y uso de los bienes y los recursos públicos, y verificar la eficiencia y eficacia de la administración para cumplir los fines del Estado, de manera acorde con la lógica y con la experiencia".

Por ello, el doctor Yesid Lozano Puentes, Contralor Delegado para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo de la Contraloría General de la

República concluyó que *"(...) al interior de los procesos de responsabilidad fiscal se debe corroborar, además del daño al patrimonio público, la existencia de una conducta dolosa o gravemente culposa y un nexo causal entre dicho daño con la conducta. A su vez, la conducta debe ser desplegada por un servidor o particular que realice gestión fiscal, es decir, que tenga la potestad de disposición sobre recursos o bienes públicos. Lo anterior quiere significar, en la fronda subjetiva, para la declaratoria de responsabilidad fiscal sólo operan los criterios de culpa grave y dolo"*.

En ese sentido, con fundamento en el principio de legalidad, se estima necesario establecer de forma expresa en el ordenamiento jurídico, los títulos subjetivos de imputación en el proceso de responsabilidad fiscal, pues se repite, se erige como fundamento y garantía de quienes se encuentran inmersos en este tipo de procesos. Más aún, cuando el mismo ente de control ha manifestado que no se tiene una definición institucional propia de los conceptos de dolo y culpa grave.⁶

B. LA CLAUSULA DE EXCLUSIÓN PROBATORIA:

El artículo 30 de la Ley 610 de 2000, estableció que *"Las pruebas recaudadas sin el lleno de las formalidades sustanciales o en forma tal que afecten los derechos fundamentales del investigado, se tendrán como inexistentes"*. Sin embargo, la presente iniciativa quiere ir más allá, estableciendo que toda prueba obtenida con violación de los derechos y garantías fundamentales será nula de pleno derecho, por lo cual se excluirá de la actuación procesal. Igual tratamiento recibirán las pruebas que sean consecuencia de las pruebas excluidas o las que solo puedan explicarse en razón a su existencia.

Y es que la misma resulta acorde con las prerrogativas señaladas por el constituyente en el artículo 29 Superior, pues de ella se denotan las consecuencias del tratamiento a la prueba legal y a la prueba ilícita.

⁶ Oficio con radicado No. 2023IE0043768 de la Contraloría General de la República del 02 de mayo de 2023.
⁷ Estos responden a la articulación de las diferentes fuentes normativas de las cuales se puede valer el operador fiscal para analizar las conductas desplegadas y puestas a su consideración por conducto de su competencia, pero como se observó, son fuentes normativas que generan duda y por ello el concepto de la Contraloría General de la República del año 2015. Es por ello, que se estima pertinente, con fundamento en el principio de legalidad, dejar de forma expresa los títulos subjetivos de imputación en este tipo de procesos de carácter administrativo.
⁸ Véanse: 1) Sentencia SU 620 del 13 de noviembre de 1996 de la Corte Constitucional (MP Antonio Barrera Carbonell); 2) Sentencia del 09 de marzo de 2023, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Referencia: Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Radicación: 250002341000201900243011. Demandante Germán González Bustamante. Demandada: Distrito Capital de Bogotá – Contraloría de Bogotá D.C.; y 3) Consejo de Estado – Sección Primera– providencia del 26 de junio de 2020. Radicado No. 25000-23-4 1-000-2019-00329-01.

La cláusula de exclusión probatoria en el proceso de responsabilidad fiscal entonces, responderá a las exigencias del ordenamiento jurídico constitucional y la jurisprudencia sobre la materia⁸, pues su tratamiento deriva de las garantías fundamentales del individuo -sustantivo- y no así solamente de las formas - adjetivo.

C. EL TRASLADO PARA ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

Dentro del oficio con radicado No. 2023IE0043768 del 02 de mayo de 2023, la Contraloría General de la República manifestó lo siguiente:

"(...) el proceso de responsabilidad fiscal puede conducirse por la vía de procedimiento ordinario (Ley 610 de 2000) o por la vía del procedimiento verbal (Ley 1474 de 2011).

Del procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal: al efecto, en el articulado de la Ley 610 de 2000 existe una etapa posterior a la notificación del auto de imputación en donde se le otorga a los imputados y al garante el término de 10 días de traslado para que presenten sus argumentos de defensa contra las aseveraciones enrostradas por el ente fiscal, controvertan las pruebas y aporten o soliciten el decreto de las que consideren necesarias (artículo 50 de la Ley 610 de 2000).

Agotado el término del traslado, dentro del mes siguiente, se deberá emitir pronunciamiento sobre pruebas según lo exige el artículo 108 de la Ley 1474 de 2011. En esta oportunidad se deberán decretar las que de oficio o a petición del interesado (imputado o Garante) se consideren pertinentes, conducente y necesarias y/o denegando las que no cumplan con estas exigencias.

El auto que decrete o rechace las pruebas deberá notificarse por estado al día siguiente de su expedición. Contra el auto que rechace las pruebas proceden los recursos de reposición y apelación, según la instancia en la que

⁹ Véase Sentencia C-591 de 2005 de la Corte Constitucional; y Sentencia de casación del 10 de marzo de 2010, radicado 33621 de la Corte Suprema de Justicia (Sala Penal).

se tramite el proceso. Contra las pruebas que se decreten de oficio no procede recurso alguno.

Los recursos contra esta decisión deberán interponerse dentro de los cinco días siguientes a su notificación y el recurso de apelación se concederá en el efecto diferido (artículo 51 de la Ley 610 de 2000). Una vez culminada la etapa probatoria se procederá a emitirse el correspondiente fallo con o sin responsabilidad fiscal.

Del procedimiento verbal de responsabilidad fiscal: Durante la audiencia de decisión la cual es presidida por el funcionario competente para decidir el proceso los implicados deben presentar sus alegatos de conclusión. Una vez rendidos los mismos, el funcionario de conocimiento realizará una exposición amplia de:

- Los hechos
- Las pruebas
- La defensa
- Los alegatos de conclusión

Posteriormente, el funcionario determinará si existen pruebas que conduzcan a la certeza de la existencia o no del daño al patrimonio público, su cuantificación, individualización y actuación del gestor fiscal a título de dolo o culpa grave, además de la relación de causalidad entre la conducta del presunto responsable fiscal y el daño ocasionado (artículos 98 y 101 de la Ley 1474 de 2011).

Terminadas las intervenciones, el funcionario competente declarará que el debate ha culminado y proferirá en la misma audiencia, de manera motivada, el fallo con o sin responsabilidad fiscal."

Como se observa, en primer lugar, el procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal no contempla la figura procesal del "traslado para alegatos de conclusión" (Ley 610 de 2000); y segundo, la misma figura sí se contempla para el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal (Ley 1474 de 2011), lo que denota un desequilibrio frente a quienes se encuentran involucrados en uno u otro procedimiento en este tipo de

procesos. Es decir, se desconoce formalmente el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia.

Recordemos lo que manifestó la Corte Constitucional sobre el debido proceso en este sentido¹⁰:

"La cabal realización del debido proceso implica la previa existencia de un régimen normativo que contemple todos los extremos de las potenciales actuaciones y procedimientos; esto es, un estatuto rector que establezca y regule los principios, las hipótesis jurídicas y sus consecuencias; los actos y etapas, los medios probatorios, los recursos e instancias correspondientes, y por supuesto, la autoridad competente para conocer y decidir sobre los pedimentos y excepciones que se puedan concretar al tenor de las hipótesis jurídicas allí contempladas. El debido proceso debe comprender todos estos aspectos, independientemente de que su integración normativa se realice en una sola ley o merced a la conjunción de varias leyes.

Y sobre la importancia de los alegatos de conclusión:

"Sobre la base de las pruebas incorporadas al proceso, los alegatos de conclusión juegan un destacado papel en orden al mejor entendimiento de los hechos, de los intereses en conflicto, de la forma en que cada extremo asume los motivos de hecho y de derecho –a favor y en contra–, y por tanto, en lo concerniente a la mejor comprensión del universo jurídico y probatorio que ampara los intereses en conflicto. Por consiguiente, de una parte, la dinámica de los alegatos de conclusión tiene la virtualidad de facilitar a los interesados o contendientes la oportunidad para esgrimir sus argumentos culminantes en procura de sus propios derechos e intereses; y de otra, tal dinámica se ofrece a los ojos de la autoridad administrativa o del juez correspondiente como un conjunto de razonamientos que a manera de referente interpretativo les permite examinar retrospectivamente todas y cada una de las actuaciones surtidas. Lo cual, sin duda alguna, se constituye en hito procesal de significativa importancia para la salvaguarda de la postulación y la excepción, al propio tiempo que se atiende a la depuración de la certeza

¹⁰ Sentencia C-107 de 2004 (MP Jaime Araujo Rentería).

jurídica que requiere el fallador para decir el derecho". (Subraya fuera de texto).

Así las cosas, es claro para el suscrito la necesidad de instituir la figura del traslado para alegatos de conclusión dentro del procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal, por dos (2) razones: La primera, por cuanto busca tener igualdad formal respecto al procedimiento verbal de responsabilidad fiscal; y la segunda y más importante, por cuanto en la actualidad, los sujetos procesales no tienen una oportunidad posterior a la práctica probatoria que les permita esgrimir sus argumentos frente a las mismas previas al fallo o acto administrativo que ponga fin al proceso de responsabilidad fiscal.

En ese sentido, con fundamento en el artículo 29 Superior y los argumentos hasta aquí expuestos y coadyuvados por posturas del alto tribunal constitucional, se estima pertinente la inclusión de la figura procesal en comento.

D. TÉRMINO PARA PROFERIR FALLO:

Se efectúa la modificación correspondiente al articulado, atendiendo la inclusión de la figura de alegatos de conclusión dentro del procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal que deben agotar las contralorías.

E. MOTIVACIÓN PARA EMITIR EL ACTO ADMINISTRATIVO CONTENTIVO DEL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL:

Finalmente, se establece que el fallo de responsabilidad fiscal debe ser motivado por el funcionario competente, siguiendo unos parámetros que permitan claridad en la estructuración del acto administrativo. Esto permitirá una mejor comprensión para todos los intervinientes y optimizará el fin mismo del proceso de responsabilidad fiscal.

En ese sentido, se pretende incluir un párrafo al artículo 53 de la Ley 610 de 2000, donde se establezcan unos requisitos mínimos de motivación del acto administrativo por parte del operador fiscal. Así, además de los establecidos en el inciso primero de la misma disposición, se contemple: a) La identidad del sujeto procesal; b) El resumen de los hechos; c) El análisis de las pruebas en que se fundamenta; d) El análisis y

valoración jurídica de la imputación, los argumentos de defensa y de los alegatos que hubieren sido presentados; e) El análisis del daño; f) El análisis de la conducta; g) El análisis del nexo causal del daño y la conducta; h) El análisis y fundamento de la calificación de la conducta; e i) Las razones de la declaratoria de responsabilidad fiscal.

Con el mismo, también se espera mitigar el número de demandas en contra de la Contraloría General de la República, que desde la entrada en vigencia de la Ley 610 de 2000 y hasta la fecha (30 de junio de 2023), se fijan en 779 en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho¹¹.

De los anteriores, se tiene que en la actualidad hay en curso 523 procesos judiciales; y 250 ya se encuentran terminados, de los cuales se destaca que en 32 ocasiones la entidad ha tenido sentencias en contra. Los mismos pueden evidenciarse así, con sus diferentes causales:

PROCESOS TERMINADOS:

- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO IRREGULARMENTE: 35
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE APLICA INDEBIDAMENTE LA NORMA: 10
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE CONTIENE UNA FALSA MOTIVACION: 5
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARA LA OCURRENCIA DEL SINIESTRO Y ORDENA HACER EFECTIVA LA POLIZA: 6
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL: 187
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE VIOLA DIRECTAMENTE LA NORMA: 1
- VIOLACION AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO: 6
- TOTAL: 250

¹¹ Oficio Radicado 2023IE0065648 del 30 de Junio de 2023 de la Contraloría General de la República.

PROCESOS ACTIVOS:

- COBRO INDEBIDO DE OBLIGACION: 4
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO IRREGULARMENTE: 1
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR FALSA MOTIVACION: 1
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE APLICA INDEBIDAMENTE LA NORMA: 2
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARA LA OCURRENCIA DEL SINIESTRO Y ORDENA HACER EFECTIVA LA POLIZA: 16
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL: 487
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCIONES DERIVADAS DE LA FACULTAD DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL: 3
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE LIBRA MANDAMIENTO DE PAGO: 3
- INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE SINIESTRO POR ASEGURADORA: 1
- NULIDAD ACTO ADMINISTRATIVO – RESOLUCION: 1
- VIOLACION AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO: 4
- TOTAL: 523

SENTENCIAS EN CONTRA DEL ENTE DE CONTROL: 32

AÑO	CAUSA
2010	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2010	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2010	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2011	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2012	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE APLICA INDEBIDAMENTE LA NORMA
2012	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE APLICA INDEBIDAMENTE LA NORMA
2013	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO IRREGULARMENTE
2013	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE CONTIENE UNA FALSA MOTIVACION
2013	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE VIOLA DIRECTAMENTE LA NORMA
2014	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2014	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO IRREGULARMENTE
2014	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2015	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2015	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2015	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO IRREGULARMENTE
2017	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE CONTIENE UNA FALSA MOTIVACION
2017	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2018	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2018	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL

2019	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2019	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2019	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2020	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2020	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2020	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2020	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARA LA OCURRENCIA DEL SINIESTRO Y ORDENA HACER EFECTIVA LA POLIZA
2021	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2021	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2021	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2021	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2022	VIOLACION AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO
2023	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL

V. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, resulta pertinente manifestar que el proyecto de ley no genera impacto fiscal alguno, en tanto, lo único que pretende es buscar ajustar el procedimiento de responsabilidad fiscal adelantado por las contralorías, así como robustecer el derecho de contradicción y defensa establecido en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

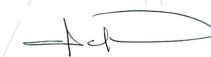
Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, en donde se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente Proyecto de

Ley no genera conflicto de interés en atención a que se trata de un proyecto que no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de una norma de procedimiento general, por tanto, el beneficio no puede ser particular.

VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia y en consecuencia solicito a la Honorable Comisión Primera del Senado de la República dar Primer Debate al Proyecto de Ley 097 de 2023 Senado "Por medio de la cual se modifica la Ley 610 de 2000 y se dictan otras disposiciones en materia de responsabilidad fiscal", de con conformidad con el texto original del proyecto

Cordialmente,



MARIA FERNANDA CABAL MOLINA

Senadora de la República

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 99 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se adicionan dos párrafos al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 "Código de Extinción de Dominio" en beneficio de la primera infancia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 26 de septiembre de 2023

Honorable Senador
GERMAN BLANCO ÁLVAREZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 099 de 2023 Senado "Por medio de la cual se adicionan dos párrafos al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 "Código de Extinción de Dominio" en beneficio de la primera infancia y se dictan otras disposiciones."

Reciba un cordial saludo respetado señor Presidente,

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 099 de 2023 Senado "Por medio de la cual se adicionan dos párrafos al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 "Código de Extinción de Dominio" en beneficio de la primera infancia y se dictan otras disposiciones", en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley bajo estudio fue radicado el 15 de agosto de 2023 por el Honorable Senador Enrique Cabrales Baquer, ante la Secretaría General del Senado de la República. El proyecto original fue publicado en la Gaceta 1117 de 2023.

El día 7 de septiembre de 2023, mediante Acta MD-07, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República designó como ponente única del proyecto bajo estudio a la senadora Paloma Valencia Laserna.

II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

En la legislatura 2022-2023 se radicó este mismo Proyecto de Ley bajo el número 163 de 2022 Senado. Sin embargo, pese a contar con ponencia positiva presentada por la suscrita ante la Comisión Primera del Senado de la República (publicada en la Gaceta No. 1414 de 2022), la iniciativa fue archivada conforme al artículo 162 de la Constitución Política de Colombia. Por tanto, el autor procedió a radicar nuevamente la iniciativa legislativa.

III. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto dar un uso más eficiente a los recursos públicos del Estado de tal manera que los proyectos que se proponen al interior de la Corporación, no se obstruyan bajo el argumento del impacto fiscal de ejecutarlos en el horario público. Asimismo, busca transformar los escenarios de violencia y crimen, en centros de formación y cuidado de los niños y niñas, para la consecución de la redistribución de una parte de los bienes que administra la Sociedad de Activos Especiales (S.A.E.) para el establecimiento, financiamiento la garantía y protección de los niños y niñas, como centro del desarrollo y progreso social de la nación.

IV. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

i. Normativa Constitucional:

El artículo 44 de la Constitución Política señala que "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." (Subraya y negrilla fuera de texto).

Por su parte, el artículo 93 de la Constitución Política, que eleva a rango constitucional, todos los tratados o convenios internacionales firmados y ratificados por el Estado colombiano en materia de Derechos Humanos, especialmente, aquellos que protegen los derechos de los niños y niñas como la Convención Internacional sobre los derechos del Niño, entre otros. (Bloque de Constitucionalidad). En consecuencia, según lo anterior, las normas internacionales de derechos humanos reciben el mismo peso que las normas establecidas en la propia Constitución. Con base en el artículo citado, los derechos y las responsabilidades de todas las personas deben ser interpretadas de acuerdo con lo que se ha definido en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. Entonces, en relación con el artículo 44 de la Carta, los derechos de los niños y niñas, incluido el derecho a vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, a una identidad, a un nombre y una nacionalidad, a tener un marco normativo nacional: instrumentos y políticas públicas pertinentes para la protección integral de NNA migrantes, a una familia y no ser separados de ella, al 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.**

ii. Normativa Legal:

Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia (C.I.A.): estableció normas para la protección de los niños y niñas. Se avanza en la normativa sustancialmente al cambiar el tema de la infancia y la adolescencia desde el ámbito del derecho privado y familiar, al ámbito del derecho constitucional, con el fin de situarlo como un asunto central del derecho internacional y de los derechos humanos. Este cambio implica responsabilidades legales generales para el Estado, junto con el compromiso de cumplir con las obligaciones contraídas mediante la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos, e implica obligaciones específicas para las instituciones públicas a nivel nacional, departamental, distrital y municipal.

También consagró como principios orientadores de ámbito de la niñez especialmente: el de Protección integral; el del Interés superior de los niños y niñas; el de Prevalencia de los derechos; el de No discriminación; el principio de Enfoque diferencial y el de Participación.

Ley 1295 de 2009 o de atención integral a la primera infancia: regula la atención de los niños y niñas de la primera infancia en condición de vulnerabilidad, con la que el Estado establece contribuir a la calidad de vida de las madres gestantes y a garantizar los derechos de las niñas y los niños desde su gestación y por siempre.

Ley 1804 de 2016, "Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones.": su propósito es establecer la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, la cual sienta las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral, en el marco de la doctrina de la protección integral, ésta última, íntimamente relacionada con la Ley 1295 de 2009 previamente citada, por cuanto busca fortalecer el marco institucional para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas de cero a seis años de edad, así como la materialización del Estado Social de Derecho.

Ley 1708 de 2014: a través de la cual se expidió el Código Nacional de Extinción de Dominio (en adelante CNED), establece en el artículo 91 la administración y destinación de los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, los recursos provenientes de la enajenación temprana y los recursos provenientes de la productividad de los bienes administrados; y en el artículo 92 instauro los mecanismos de administración de los bienes con extinción de dominio y afectados con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio.

El artículo 91 del CNED ha sido adicionado parcialmente por los artículos 109 y 158 de la Ley 1753 de 2015 y modificado parcialmente (adiciona un parágrafo) por el artículo 283 de la Ley 1955 de 2019. Su más reciente modificación es la incorporada por el artículo 50 de la Ley 2197 de 2022, por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana.

Ley 1849 de 2017: surge como desarrollo del artículo 91 del CNED, y su artículo 22 modificó la distribución de los recursos provenientes de la venta, administración o contratación de los bienes extintos a través del fondo para la rehabilitación, inversión social y la lucha contra el crimen organizado (FRISCO).

Ahora bien, con relación a la **cesión a título gratuito y donación entre entidades públicas**, se destacan las siguientes normas:

Ley 1551 del 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios": establece en su artículo 48 que "Las entidades públicas del orden nacional deberán ceder mediante resolución administrativa a título gratuito a las entidades del orden municipal o distrital en las cuales se hallen ubicados los

bienes o los terrenos de su propiedad, que actualmente estén destinados o tengan vocación de uso público o zonas de cesión."

Decreto 1068 del 2015: corresponde al Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público y señala que:

"ARTÍCULO 2.5.5.8.1. La donación entre entidades públicas procederá siempre y cuando puedan asignarse a los porcentajes señalados en el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, sobre los bienes a los cuales se les haya decretado mediante sentencia judicial debidamente ejecutoriada, la extinción de dominio del 100% del bien a favor del Frisco, de conformidad con las reglas establecidas en el presente capítulo." (subraya y negrilla fuera del texto original).

Asimismo, esta norma dispuso una serie de **criterios para la procedencia de la donación**, a saber:

"Artículo 2.5.5.8.2. Criterios para la procedencia de la donación. La entidad pública interesada en la donación del bien solicitado deberá elaborar un proyecto que establezca:

- La necesidad para la entidad de utilizar este bien para programas y actividades de interés público en desarrollo de su objeto misional.

- El documento en el que conste que el Proyecto de Donación que se pretende adelantar está autorizado por la Asamblea Departamental o el Consejo Municipal, en caso de entidades territoriales, o la autorización del Representante Legal o máximo órgano de administración en el caso de Entidades Públicas.

- Indicar el porcentaje de destinación contemplado en el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, al cual será imputado.

El administrador del FRISCO para determinar la procedencia de la donación establecerá:

- Que el bien no cuente con un alto potencial de venta por parte del Administrador del FRISCO, para lo cual deberá contar con el respectivo concepto técnico de la SAE.

- Que el bien no se encuentre dentro de un acuerdo de comercialización en curso para su enajenación, para lo cual deberá contar con el respectivo concepto comercial de la SAE.

- Que el bien no sea objeto de las destinaciones específicas establecidas en las diferentes leyes.

- Que el bien no sea objeto de solicitud en el marco de un convenio de compartición de bienes con un gobierno extranjero.

- En caso de bienes rurales será procedente, siempre y cuando, las entidades beneficiarias de destinaciones específicas previstas en leyes especiales manifiesten su desinterés en la adjudicación." (subraya y negrilla fuera del texto original).

V. NIÑOS, NIÑAS Y PRIMERA INFANCIA

*"Un niño alcanza su máximo potencial cuando tiene alimentación adecuada, estimulación temprana, oportunidades de aprendizaje, protección, cuidado y salud."*¹

Según la Convención sobre los Derechos del Niño, niño y niña es "todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la Ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad." Sin embargo, esta definición se encuentra sometida a una categorización que resulta dividiéndola en tres etapas. El Comité de los Derechos del Niño, se ha referido estas con las siguientes denominaciones. La primera etapa de la niñez, bajo el nombre de "primera infancia", la segunda, con el nombre de "mitad de la infancia" y la tercera y final, con el nombre de "adolescencia".

La presente iniciativa está direccionada a abordar uno de los estadios de la niñez, que se considera, el más fundamental de todos, en tanto, el niño y la niña, se encuentran en su situación más vulnerable, pues en ella, requiere de la máxima atención, cuidado, alimentación adecuada, oportunidades de aprendizaje, protección y salud, de cara a establecer sólidamente las bases del futuro del desarrollo de ese ser humano. Esta etapa es la que se conoce como "primera infancia".

El mismo órgano, encargado de supervisar la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte de sus Estados miembros en sus territorios, ha definido la primera infancia como aquella etapa que abarca a todos los niños pequeños desde el nacimiento y primer año de vida, pasando por el periodo preescolar y hasta la transición al periodo escolar.

Sobre el mismo punto, se ha reconocido al interior del instrumento internacional, que las definiciones de "primera infancia" varían en los diferentes países y regiones, según las tradiciones locales y la forma en que se encuentran organizados los sistemas de enseñanza primaria. En varias partes del mundo, la transición a la que se hace referencia, se produce a los cuatro años. En otras regiones, se da a los siete años de edad. Colombia, hace parte de aquellos países en donde dicho cambio se reconoce en torno a los siete años. Es por ello que el Comité ha propuesto como estándar conceptual en torno a la primera infancia, el periodo comprendido desde el nacimiento hasta los ocho años de edad, el cual es un periodo esencial para la realización de los derechos del niño, en donde estos deben considerarse agentes

¹ Recuperado el 11 de julio de 2022 a las 13:00h, en: <https://www.unicef.org/colombia/primerainfancia#:~:text=Un%20ni%C3%B1o%20alcanza%20su%20m%C3%A1ximo,%2C%20salud%2C%20protecci%C3%B3n%20y%20estimulaci%C3%B3n.>

<p>sociales cuya supervivencia, bienestar y desarrollo, depende de relaciones estrechas y se construyen sobre esa base. Estas relaciones se componen usualmente por los padres, los miembros de la familia en un sentido amplio, compañeros cuidadores y los profesionales que se ocupan de esta etapa de la vida de todo ser humano.</p> <p>La importancia de proteger a los niños y niñas en esta etapa de la vida radica en que en la medida en la que garantizar el desarrollo y ejercicio de los derechos de la niñez, es una manera efectiva de ayudar a prevenir las dificultades personales sociales y educativas en las siguientes etapas y en la adultez propiamente dicho.</p> <p>El desarrollo de un niño o niña durante la primera infancia depende esencialmente de los estímulos que se le den y de las condiciones en que se desenvuelva. Esto constituye la importancia de atender a esta población de manera armónica, teniendo en cuenta los componentes de salud, nutrición protección y educación inicial en diversos contextos de tal manera que se les brinde apoyo para su supervivencia, crecimiento, desarrollo y aprendizaje. Los contextos a que se hace referencia comprenden la familia, la comunidad y la institucionalidad.</p> <p>Entonces, si la primera infancia implica esta etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano, resulta perentorio que el Estado brinde sin que sea suficiente nunca, los espacios y las herramientas necesarias para el ejercicio de los derechos de los niños, apoyándose precisamente en salud, nutrición, seguridad, aprendizaje y cuidado, contextos que en la primera infancia, no solo se proveen por la familia, sino que también por la comunidad y el Estado a través de su institucionalidad, y que en el caso de esta iniciativa, son los jardines públicos.</p> <p>Según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en Colombia, existen 1.688.884 niños y niñas entre los 0 y los 5 años de edad, periodo que en los términos en los que se mencionó anteriormente, corresponde a la etapa de la primera infancia.</p> <p>i. La primera infancia en Colombia</p> <p>En nuestro país, la primera infancia se considera la etapa que comprende el desarrollo de los niños y de las niñas desde la gestación hasta los 6 años de vida. La primera infancia es el punto de partida para el desarrollo de la niñez en diferentes aspectos como el biológico, psicológico, cultural y social, siendo estos dos últimos el eje fundamental al que apunta la presente iniciativa. Además, son muy importantes porque estructuran la personalidad, la inteligencia y el comportamiento social de los niños y niñas.</p>	<p>Se debe reconocer que la primera infancia es un momento clave para el desarrollo infantil y por eso hay que ofrecer una atención integral a todos los niños y niñas, teniendo en cuenta que los contextos en los que se explotan dichas situaciones son fundamentales para un resultado exitoso, por ello los jardines infantiles como oferta pública de cuidado de esta población, cobra real relevancia al momento de hablar de política integral. Todas las inversiones que se hacen durante estos años de vida no solo benefician de manera directa a los niños y niñas, sino que se ven reflejadas para siempre en el entorno social.</p> <p>Los dos primeros años de vida son definitivos para el crecimiento físico, la nutrición, la interconexión neuronal, así como para la vinculación afectiva con las figuras materna y paterna. La alimentación y la nutrición adecuada en la primera infancia son un factor determinante de los mecanismos neurológicos que favorecen el aprendizaje, la salud y una conducta favorable a lo largo de la vida. Por eso en Colombia existe una política que prioriza la atención integral a la primera infancia, que tiene como objetivo promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad; respondiendo a sus necesidades y características específicas, y contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia, pero así mismo, el sistema de atención integral a niños y niñas en el país presenta fallas en tanto no se refuerzan algunas aristas de los mismos, como lo son los espacios físicos en donde se deben ofrecer los contextos propicios para el desarrollo de los niños y niñas.</p> <p>La atención a la primera infancia es una prioridad nacional. Y por eso, se deben asegurar que los derechos de la niñez sean respetados a través de una buena atención que permita el desarrollo infantil. Sin embargo, el Estado debe garantizar el cumplimiento de estos derechos y la sociedad y las familias son corresponsables de su cumplimiento.</p> <p>ii. De los centros de cuidado</p> <p>Para efectos de organizar la atención integral a la primera infancia y establecer la relevancia de reforzar los espacios físicos de atención a esta población, se destacan cuatro entornos sobre los cuales es necesario asegurar que existan las condiciones humanas, materiales y sociales que hagan posible ese desarrollo y el pleno ejercicio de los derechos de acuerdo con el momento del ciclo vital en el que se encuentran.</p> <p>Ellos son los siguientes. 1. Entorno Educativo: este propicia de manera intencionada acciones pedagógicas que permiten a las niñas y a los niños vivenciar y profundizar en su condición de sujetos de derechos, ciudadanos participativos, transformadores de sí mismos y de la realidad, creadores de cultura y de conocimiento. 2. Espacio público: son espacios abiertos caracterizados por el libre acceso (plazas, parques, vías) y de lugares ubicados en infraestructuras de acceso</p>
<p>permitido a los cual es la comunidad atribuye valor político, histórico, cultural, sagrado. 3. Hogar: el más cercano a los niños y niñas por el papel que cumple la familia donde transcurre la mayor parte de su primera infancia, que les proporciona referentes sociales y culturales de la sociedad. Entorno Salud: en el sentido amplio, es la primera expresión institucional que acoge a los niños y niñas. Acompaña el proceso de preconcepción, gestación, nacimiento y de ahí en adelante, con el propósito de preservar la existencia de niños y niñas en condiciones plenas de dignidad.</p> <p>De estos entornos mencionados, desde la perspectiva de la presente iniciativa, el entorno educativo y el entorno público, constituyen pilares fundamentales del proceso de desarrollo de los niños y niñas, pues éstos conjuntan situaciones que complementan totalmente la crianza de los menores que reciben en sus hogares por parte de sus padres y familias.</p> <p>Grosso modo, se presentan en el desarrollo de los niños y niñas dos grandes contextos. El contexto de hogar, donde todo el soporte tanto físico (cuidado) como mental y emocional, es ofrecido por los padres y familiares, y el contexto externo al hogar, que se presenta en los centros de cuidado y en las instituciones educativas.</p> <p>El propósito de la iniciativa en cuestión, es precisamente fortalecer estos entornos, de tal manera que, en el ámbito externo al seno del hogar de los niños y niñas, el Estado tenga más herramientas para garantizarle a los menores del país que se encuentran en la etapa de la primera infancia, el cuidado, la nutrición, la salud, la educación y demás elementos propios que requieren los niños y niñas de cara a protegerle, especialmente, aquellos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.</p> <p>Ahora, téngase en cuenta que la incursión de la mujer en el mercado laboral, a la que tradicionalmente se le asignó el rol de cuidadora del hogar, la disminución de la tasa de mortalidad infantil y la vinculación del país a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en 1989 son tres de los factores que han incidido en un cambio de paradigma, de acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cambio que implica la necesidad de que un tercero, ejecute el rol de cuidado referenciado anteriormente, con más relevancia, en los sectores de la población más vulnerables, que en Colombia, conjuntan los estratos I, II y III y que usualmente son los que son beneficiarios del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN).</p> <p>Es en ese contexto donde cobra relevancia la figura de los jardines infantiles como garantes de la educación de los menores. Sin embargo, el país no cuenta todavía con una legislación robusta que regule formalmente estos establecimientos ni en temas de infraestructura, de tarifas, ni de pedagogía.</p>	<p>Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en Colombia hay más de 5.200.000 niños con edades comprendidas entre 0 y 5 años. Lo que se corresponde al 11% de la población. Bogotá, por ejemplo, es el ente territorial con el mayor número: alrededor de 800.000.</p> <p>De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), hay 18.632 instituciones educativas dispersas por el territorio, 10.855 oficiales y 7.777 no oficiales. En estas se atiende a un total de 955.907 niños. De ellos, más de 802.000 pertenecen a los estratos I, II y III y cerca de 650.000 están matriculados en establecimientos oficiales.</p> <p>La estructura administrativa en relación al cuidado a la primera infancia en los jardines infantiles a cargo del Estado ha sido desarrollada sobre los entes territoriales. Es decir, son los Departamentos y/o los Municipios y Distritos, los que a través de sus secretarías de educación o como en el caso de Bogotá D.C, en conjunto con la Secretaría de Integración Social, han tenido a cargo el funcionamiento de los jardines infantiles o jardines sociales en los ámbitos de su competencia territorial.</p> <p>Por lo anterior, es correcto afirmar que toda la operación de estos espacios destinados al cuidado de la primera infancia, especialmente de los niños y niñas de familias de estratos I, II y III, incluyendo las instalaciones donde funcionan dichos establecimientos, corresponden a los entes territoriales.</p> <p>Es de público conocimiento que el presupuesto que se destina en cada región del país para cumplir con el mandato constitucional y legal de protección a la niñez y adolescencia en Colombia, nunca es suficiente y ello no solo por cuanto económicamente las destinaciones de los dineros públicos por los entes, tienen variaciones dependiendo de la autonomía de gasto que establecen sus autoridades, sino porque además de la problemática recalcitrante de la apropiación indebida de los recursos del Estado, en cuanto a niñez se trate, la suficiencia será un concepto ajeno. Mientras más se pueda invertir en nuestros niños y niñas, será mejor. También, entendiendo que la mejor inversión social que pueda tener un país, es la primera infancia.</p> <p>Así mismo, los ingresos de los que el Estado goza y cuya destinación comprende en gran parte la inversión social, repetidas veces se encuentran distribuidos de una manera poco organizada, situación que repercute directamente en la escasez de recursos para los muy variados fines con los que el Estado debe cumplir.</p>

Por lo anterior resulta significativo encontrar fuentes de las que se pueda disponer para redirigir su inversión y fortalecer ámbitos sociales que, a todas luces, merecen de una atención absolutamente prioritaria, como lo es la primera infancia.

Es así como en el trabajo de investigación y en de la interacción que se mantiene en el ejercicio de representar ante el Congreso de la República, con las comunidades, encontramos que una de las principales dificultades con las que cuentan los ciudadanos y las autoridades locales y regionales en relación con el cuidado de la primera infancia en los entornos sociales, son los jardines infantiles, entendiéndolos como la infraestructura de los mismos, las plantas físicas donde funcionan o la ausencia misma de éstas.

Entonces, encontramos que la situación podría mejorar en tanto se suministrarían recursos que se dirigiesen a la instalación de estos centros de cuidado o jardines en los que adecuadamente se pudiera prestar el servicio a las familias y a los menores. Ahora, proponer la desviación de recursos a un propósito en particular, no es una cuestión apresurada, teniendo en cuenta que nuestro país mantiene una situación de falta de recursos a nivel general y que se debe a una multiplicidad de factores, factores que a propósito, no se hace necesario mencionar pero que no se desconocen y por ello, al momento de revisar de dónde podría disponerse para la consolidación de la propuesta legislativa, se tiene en cuenta el límite de no afectar en mayor medida de una manera insostenible, la administración de recursos que mantienen las autoridades de todo orden, de los dineros de orden nacional y que previamente cuentan con una destinación.

Según el código de extinción de dominio (Ley 1708 de 2014), en su artículo 91, se establece que de los recursos generales que se obtienen del ejercicio de la acción, se utilizan a favor del Estado y se destinan en un veinticinco por ciento (25%) a la Rama Judicial, en un veinticinco por ciento (25%) a la Fiscalía General de la Nación, en un diez por ciento (10%) a la Policía Judicial de la Policía Nacional para el fortalecimiento de su función investigativa, en un cinco por ciento (5%) para la Defensoría del Pueblo para el fortalecimiento de la defensa pública en los procesos de extinción de dominio y el treinta y cinco por ciento (35%) restante para el Gobierno nacional, quien reglamenta la distribución de este último porcentaje, destinando una parte a infraestructura penitenciaria y carcelaria.

Como punto crucial en el análisis de la presente iniciativa, debe tenerse en cuenta la disposición legal que se pretende modificar, en el siguiente sentido. Es a través de una Ley, que se establecieron en su momento, los porcentajes en los que se distribuiría el total de los recursos producto del ejercicio de la acción extintiva de dominio, lo que implica que una redistribución o alteración de esos porcentajes, debe agotarse por el mismo camino, es decir, a través de una ley. Entonces, a primera vista, resultaría improcedente alegar que con la eventual expedición de

este proyecto como Ley, se estaría entrometiendo el Congreso de la República en los dominios del Ejecutivo, en tanto según la misma Ley 1708 de 2014, dicta que “ (...) el Gobierno Nacional, quien reglamentará la distribución de este último porcentaje (...)”.

De igual manera, un futuro similar tendría una oposición argumentativa similar a la que se mencionó arriba, en razón de que la asignación porcentual que le corresponde al Gobierno Nacional, no se modifica. Lo anterior, pues el propósito de la iniciativa en cuestión no es aquel, sino que de la misma participación en esos recursos que le adjudica la Ley al Ejecutivo Nacional, se tenga en cuenta destinar en los términos que se han venido exponiendo, algunos que permitan fortalecer y sostener la infraestructura de los jardines sociales infantiles del país.

También refuerza nuestra narrativa, el hecho de que la modificación que se pretende realizar al articulado de la Ley 1708 de 2014, no establece una imposición, imperativo u obligación que deba cumplirse, sino que por el contrario, dispone una facultad o disposición en cabeza del gobierno para ejecutar el supuesto de hecho que plantea la misma modificación que se propone aquí. Lo anterior, resaltando que determinar la creación de esta facultad de adjudicar recursos por el gobierno, implica reconocer el respeto por la división del poder público y de la autonomía de cada una de sus ramas, en tanto se “ofrece la herramienta, pero se deja a disposición de quien la puede o no usar, efectivamente usarla”.

Sumando a ello, que la misma propuesta legislativa establece que será el Gobierno Nacional, quien en ejercicio de esa autonomía que le es propia, reglamentaría dicha facultad a través de la competencia que la Constitución misma le otorga para desarrollar las Leyes que desde nuestra Corporación se promulgan.

Como bien dice el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, es el gobierno quien reglamenta la distribución de su porcentaje. La propuesta reafirma ese mandato legal y se limita a facultarle para que disponga específicamente de una partida nueva, para los jardines infantiles, tal y como la misma Ley lo hace cuando establece que del porcentaje que le corresponde al Ejecutivo, una partida deberá destinarse al sector penitenciario y carcelario.

Finalmente, sobre la ya desteñida discusión acerca de la prohibición constitucional de destinar recursos provenientes de rentas nacionales, de manera específica, cabe mencionar, que no es el caso de la presente iniciativa. Sin embargo, no sobra hacer el siguiente análisis.

El artículo 359 superior determina que en Colombia quedan prohibidas las destinaciones específicas de recursos del Estado que tengan como origen, rentas del orden nacional. Así mismo, la disposición legal ofrece tres excepciones a dicha

regla. Recuérdese que una excepción resulta ser la afirmación misma de la existencia de una regla. Establece el artículo, que estas excepciones son: 1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios; 2. Las destinadas para inversión social y 3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

El numeral segundo del artículo 359 de la Constitución Política establece que no se deberá observar la prohibición de destinar recursos de origen en rentas del orden nacional, cuando dicha destinación tenga como objetivo, inversión social. La norma lamentablemente resulta ambigua, pues no determina qué debe entenderse como “inversión social”, pero en todo caso, depende del contexto y el enfoque, una situación u otra, resulta adecuándose al precepto constitucional.

Ahora, asumiendo que esta modificación objeto del presente proyecto, fuera un caso de destinación específica de recursos, no encontraría el artículo 359 superior, como una muralla que le obstaculice el paso. Lo anterior por cuanto a todas luces, disponer legalmente que se destinen recursos para la infraestructura de jardines infantiles sociales, es un claro ejemplo de lo que conceptualmente es “inversión social” y por ende, la excepción contenida en ese artículo, protegería la propuesta legislativa.

En este caso, dejando de lado la hipótesis anterior, aquí no se presenta una destinación específica, en los términos que el artículo 359 superior establece. En primer lugar, porque el origen de los recursos de que trata el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, responde al producto del ejercicio de la acción de extinción de dominio, no del recaudo de rentas cuyo orden, es especial, el nacional. En segundo lugar, por cuanto se está proponiendo crear una facultad en cabeza del Gobierno Nacional, quien en ejercicio de su autonomía, decidiría hacer uso de ella o no. Y en tercer lugar, teniendo en cuenta que se está disponiendo de unos recursos que ya han sido destinados al gobierno por la misma Ley.

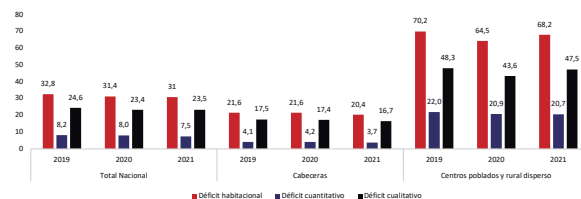
iii. Ciudad, vivienda y territorio

El sector de la vivienda es y ha sido uno de los motores de la actividad económica en Colombia a lo largo de los últimos años. Esta dinámica ha permitido una expansión sobresaliente del sector de la construcción, que alcanzó tasas de crecimiento promedio en torno al 5% durante el último decenio, 1,3 puntos porcentuales por encima del 3,6% que exhibió el PIB total durante el mismo periodo. La cartera de vivienda ha registrado ritmos de crecimiento positivos en las últimas dos décadas, un hecho que ha permitido que la profundización de la cartera hipotecaria (medida como relación entre cartera y PIB) bordee hoy el 7,7%. En países como México y Brasil la relación cartera hipotecaria/PIB bordea niveles

de 10%-9%, mientras que en países como Chile y Panamá supera el 20%, por lo que Colombia presenta un amplio potencial de crecimiento (Asobancaria, 2018).

A pesar del amplio crecimiento, el país presenta un alto déficit de vivienda. De acuerdo al DANE en la ECV 2021, el déficit habitacional fue de 31%. De esto, a nivel nacional, el 7,5% viven en hacinamiento y el 23,5% de los hogares tienen déficit cualitativo de vivienda, lo que significa que carecen de energía eléctrica, recolección de basura, acueducto y alcantarillado, además las condiciones físicas de la vivienda no cumplen con los estándares mínimos de habitabilidad. Por su parte, en el sector rural, las cifras duplican a los porcentajes del total nacional: el 68,2% viven en déficit habitacional; el 20,7% en déficit cuantitativo y el 47,5% en déficit cualitativo. De estas preocupantes cifras, surge la necesidad de destinar mayores recursos para mitigar las deplorables condiciones habitacionales y de pobreza del territorio. Los recursos y bienes de la mafia se convierten en una fuente indispensable para mitigar las necesidades.

Ilustración. Hogares en déficit habitacional según tipo (%)
Total nacional y área
2019, 2020, 2021



Fuente: DANE, 2021.

iv. Víctimas del conflicto

De acuerdo al Centro Nacional de Memoria Histórica, 2022, entre 1985 y 2018 se registraron en Colombia al menos 450.664 homicidios producto del conflicto armado interno. Y al tener en cuenta el subregistro, esta cifra se estima en alrededor de 800.000 víctimas. Los paramilitares fueron los principales autores de estos asesinatos, responsables de aproximadamente el 45% de los casos, mientras que los grupos guerrilleros y los agentes estatales supusieron el 27% y el 12%, respectivamente (Chevalier, 2022).

El reclutamiento de menores por parte de los grupos armados es un fenómeno de vieja data en Colombia y es una práctica sistemática e histórica. El Centro Nacional de Memoria Histórica así lo documenta en el informe: "guerra sin edad". Casi 17.000 menores fueron reclutados para la guerra entre 1960 y 2016. Y el principal responsable del reclutamiento fueron las FARC-EP, con un 54%, seguido por los paramilitares, con un 27% (CNMH, 2018)

Este hecho de violencia deja secuelas en las víctimas directas y sus familias. Entre las principales afectaciones sicosociales que presentan los niños desvinculados de los grupos criminales, se destacan: alteraciones del pensamiento (68 %), retraimiento (65 %), ansiedad y depresión (64 %), problemas de conducta (64 %), problemas sociales (62 %), problemas de atención y de concentración (61 %) (El País, 2016).

Ante las alarmantes cifras de violencia en Colombia consecuencia del conflicto armado; el reparar e indemnizar a las víctimas por los daños se vuelve una necesidad imperiosa. Los recursos actuales son insuficientes para recuperar la confianza institucional y de las víctimas, así como para instaurar un sistema judicial y de gobernanza adecuado que proteja a los niños y los derechos de las personas víctimas. Es por esto que, ante la demanda de recursos, los bienes provenientes del conflicto y con extinción de dominio se vuelve una fuente de financiación adicional para los programas de reparación e indemnización a las víctimas.

La reparación empieza por la atención prioritaria y por la provisión de bienes públicos que van desde sectores de vivienda, deporte, atención en salud y educación a toda la población. Este mecanismo conduce a un determinado canal que resarce la institucionalidad y gobernanza en las naciones que han sido afectadas por el conflicto. (Besly y Persson, 2010).

VI. DEL NARCOTRAFICO AL LAVADO DE ACTIVOS

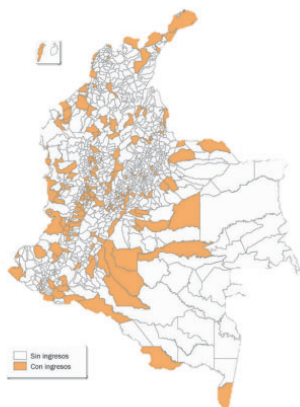
Desde la década de los setenta del siglo XX, el narcotráfico y la violencia desatada han sido unos de los mayores problemas del Estado. El auge del narcotráfico dio pie al establecimiento de carteles de droga y control territorial mediante el uso de la violencia para la intimidación. La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes pasó de 30 en 1978 a 70 a principios de la década de los 90. Este hecho afectó la capacidad institucional y de gobernanza. Salpicó a los partidos políticos tradicionales y permitió la financiación de los grupos guerrilleros, bandas criminales y paramilitares (Gaviria y Mejía, 2011).

Para evitar el lavado de activos por el canal financiero se han venido implementando y fortaleciendo algunas medidas de control. En 1999, como respuesta a solicitudes de entidades multilaterales, se creó la UIAF (Unidad de Información y Análisis Financiera), institución que ha contribuido a disminuir el lavado de activos que se realizaba a través del sistema financiero. El número de reportes de operaciones sospechosas (ROS) remitidos por las entidades financieras ha tenido un descenso desde el 2002 (Mejía y Caballero, 2012).

A pesar de los controles financieros, el control al contrabando no ha sido lo suficientemente fuerte. El delito de lavado de activos sanciona el último eslabón de la cadena: en el que los narcotraficantes buscan legalizar el capital obtenido a través de las operaciones ocultas como el narcotráfico y testaferrito, entre otros. No obstante, la incapacidad del Estado para perseguir el delito de lavado de activos es generalizada.

La ubicación geoestratégica del narcotráfico juega un papel relevante. Las zonas de periferia y selva son los principales centros de transporte y procesamiento de droga; esto se debe a que son zonas marginadas y con debilidad institucional. Este hecho también se relaciona en que la legalización de los ingresos de la cocaína a través del contrabando, testaferrito y bienes inmuebles se ubican en zonas alejadas o en el mismo centro de operación (ver ilustración 2.)

Ilustración 2. Municipios con ingresos por lavado de activos 2005-2011

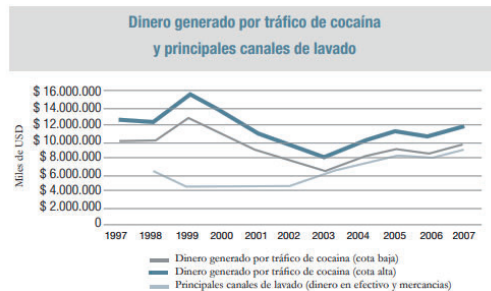


17

El narcotráfico es uno de los negocios ilegales del país que más ha generado recursos en las últimas décadas y que, se estima, financia parte del conflicto interno. La legalización y ocultamiento de los fondos de este tipo de negocios se denomina lavado de activos y, su papel en el conflicto, genera importantes distorsiones en la economía formal (Amaya, 2010). Los primeros estudios cuantifican que el tamaño del narcotráfico en Colombia, situaba su volumen en una participación del 4 al 5% del PIB en la segunda década de los noventa Rocha (2000), mientras que, para la segunda década del siglo XX, dependiendo de época, el narcotráfico pesa entre el 2 y 3.5% (Mejía, 2019).

Los ingresos del tráfico, especialmente de cocaína, provienen principalmente de países de Norteamérica y Europa, y se incorporan a la economía local a través de distintos mecanismos ocultos que dificultan su rastreo. Uno de los canales que se utilizan para la legalización de los dineros es el contrabando. Mediante el contrabando abierto, el técnico y la subfacturación de importaciones, los criminales pueden intentar convertir en moneda colombiana las utilidades de sus operaciones internacionales. De acuerdo a Amaya (2010), se calcula que, a partir del 2002, las utilidades del tráfico de cocaína son cercanas a lo que ingresa al país por concepto de contrabando y dinero en efectivo. En 1999 se estima que el dinero generado por tráfico de cocaína fue de 16 mil millones de USD; mientras que para 2007 fue de 12 mil millones de USD.

Ilustración 1. Dinero generado por tráfico de cocaína



Fuente: cálculos de los autores con base en Mejía y Rico (2010), Rodríguez (2009), UNODC, DIAN y Banrep.

Fuente: (Amaya, 2010)

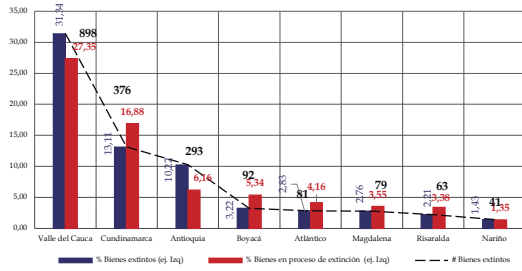
Fuente: DeJusticia, 2013

Si bien, al momento no hay un inventario actualizado y exacto de los bienes de la mafia, y los datos son difusos por ser confidenciales. De acuerdo a la Sociedad de Activos Especiales (SAE), al año 2022, se estima que la SAE cuenta con un portafolio de 24.464 inmuebles y 1.604 sociedades, cuyo valor asciende a 14 billones de pesos. De este portafolio, hay un inventario total de 450.000 hectáreas rurales que alcanzan un valor catastral de 1,8 billones de pesos en recepción de la SAE (El Tiempo, 2022)

En cuanto a los bienes extintos, el Valle del Cauca tiene una participación del 31% de los bienes inmuebles (953), de los cuales Santiago de Cali representa la mitad de los bienes extintos (476). Cundinamarca, Antioquia, Boyacá y Atlántico representan el 23%, 10%, 3% y 3%, respectivamente. Con esto se tiene que el 70% de los bienes extintos se ubican en 5 departamentos (ver gráfico 3.) y de estos, las capitales representan cerca de la mitad.

Los bienes en proceso de extinción como una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social, consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado. En Colombia, al año 2020, de acuerdo a información suministrada por derecho de petición a la SAE, hay 18.470 bienes inmuebles en proceso de extinción. Al igual que los bienes extintos, el departamento del Valle de Cauca representa el 27% (4.987), y en la capital se establece el 18%. Antioquia, Bogotá y Atlántico tienen una participación dentro del total de 17%, 11% y 4%, respectivamente.

Ilustración 3. Bienes extintos (año 2019) y en proceso de extinción por departamento, corte 2020.



Fuente: Inventario Sociedad de Activos Especiales, 2020²

En la información reportada de inventarios por tipo de activos de recepción de las FARC-EP, se informa que al año 2022, hay una cantidad total de 722 inmuebles reportados, 325 vehículos, 405.020 gramos de oro, 450 mil dólares, 11,5 mil millones de pesos de dinero en efectivo, entre otros. Si bien todos los bienes no han sido recibidos por la SAE, se está en proceso de identificación y verificación para su respectiva recepción dentro del inventario efectivo (ver Tabla 1)

Tabla 1. Cifras inventario recepción de bienes FARC:

Tipo de activo	Información reportada en el Inventario		Proceso de identificación SAE		Proceso de Recepción		
	Unidad de Medida	Cantidad reportada	Cantidad Identificada	Cantidad sin identificar	Bienes reportados hurtados, desaparecidos o incautados	Bienes recibidos o verificados	Porcentaje de recepción Vs. Cantidad reportada
Inmuebles	Unidades	722	186	536	0	8	1.11%
Armamento	Unidades	1,885,070	N.A.	N.A.	220,709,210,697	N.A.	N.A.
Infraestructura	Unidades	84	59	25	0	29	34.52%
Semovientes	Unidades	24,456	229	16,481	7,746	229	0.94%
Dinero en Efectivo	COP	11,570,000,000	11,570,000,000	0	9,455,650,000	2,114,350,000	18.27%
Muebles y enseres	Unidades	50,602	9,849	35,934	4,819	996	1.97%
Vehículos	Unidades	325	195	109	21	0	0.00%
Oro	Gramos	405,020	380,020	25,000	0	255,041	62.97%
Inversiones	Unidades	75	67	8	0	11	14.67%
Joyas de plata	Unidades	100	0	100	0	0	0.00%
Divisas (Dólares)	USD	U 450,000	U 450,000	0	0	U 450,000	100.00%

Fuente: Inventario Sociedad de Activos Especiales, 2022

La cifra total efectiva de los fondos de bienes inmuebles y dinero provenientes del narcotráfico y lavado de activos, se convierten en una fuente de recursos para reparar los daños ocasionados por la mafia y el terrorismo. Las necesidades de las comunidades en bienes públicos y vivienda, por el insuficiente presupuesto para cumplir los objetivos y metas, son un sector que demanda de los recursos e intervención.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con el fin de ampliar el espectro de programas beneficiados con esta iniciativa, así como realizar algunos ajustes de forma, se proponen las siguientes modificaciones al texto original:

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA
----------------	--

² Los datos provienen de la respuesta a un derecho de petición por parte de la SAE a la UTL del R. Reyes Kuri, 2020.

"Por medio de la cual se adicionan dos párrafos al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 "Código de Extinción de Dominio" en beneficio de la primera infancia y se dictan otras disposiciones"

Artículo 1 °. Objeto. La presente Ley tiene por objeto, facultar a la Sociedad de Activos Especiales (S.A.E.), para que dentro de la autonomía administrativa y disposición de los bienes producto del ejercicio de la acción de extinción de dominio, reserve una partida equivalente al cinco por ciento (5%) de estos con el objetivo de que los Entes Territoriales y/o las demás autoridades competentes en materia de primera infancia y jardines infantiles públicos, dispongan de algunos de los bienes mencionados para que sobre estos funcionen nuevas sedes de cuidado infantil o permitan la financiación de la construcción de los mismos.

"Por medio de la cual se adicionan dos párrafos al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 "Código de Extinción de Dominio" en beneficio de la primera infancia y se dictan otras disposiciones"

Artículo 1 °. Objeto. La presente Ley tiene por objeto, facultar a la Sociedad de Activos Especiales (S.A.E.), para que dentro de la autonomía administrativa y disposición de los bienes producto del ejercicio de la acción de extinción de dominio, reserve una partida equivalente al cinco por ciento (5%) de estos con el objetivo de que los Entes Territoriales y/o las demás autoridades competentes en materia de primera infancia y jardines infantiles públicos, programas relacionados con salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas refugio para programas para la atención de personas víctimas de la violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario, dispongan de algunos de los bienes mencionados para que sobre estos funcionen nuevas sedes de ~~cuidado infantil~~ o permitan la financiación de la construcción de los mismos.

Asimismo, se faculta a los municipios y distritos para solicitar la transferencia a título gratuito de los bienes inmuebles ubicados en su jurisdicción y sobre los cuales se haya declarado la extinción de dominio, en aras de lograr su adaptación para los fines descritos en el inciso anterior.

Parágrafo. La presente disposición observará de forma integral el alcance del artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, con miras a asegurar la protección de la niñez y la efectiva garantía del interés superior de aquella, dentro del contexto social de cara a consolidar una política eficiente de cuidado de nuestros niños y niñas.

Artículo 2 °. Facultad de destinación y uso. Adiciónese un párrafo al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 "Código de Extinción de Dominio", el cual quedará así:

Parágrafo 4°. Facúltese a la Sociedad de Activos Especiales (S.A.E.), para que dentro de su autonomía administrativa y disposición de los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, los recursos provenientes de la enajenación temprana y los recursos provenientes de la productividad de los mismos, sobre el treinta y cinco por ciento (35%) que se destina al Gobierno Nacional, en los términos del presente artículo, reserve una partida de dicho porcentaje con destino al fortalecimiento de las redes de jardines infantiles a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los Entes Territoriales conforme a los establecido en las leyes y normas que regulan y reglamentan esa materia. En todo caso, la reserva no será inferior al cinco por ciento (5%) del total de activos administrados y sobre los cuales se tiene disposición.

Parágrafo. La presente disposición observará de forma integral el alcance del artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, con miras a asegurar la protección de la niñez y la efectiva garantía del interés superior de aquella, dentro del contexto social de cara a consolidar una política eficiente de cuidado de nuestros niños y niñas.

Artículo 2 °. Facultad de destinación y uso. Adiciónese un párrafo al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 "Código de Extinción de Dominio", el cual quedará así:

Parágrafo-4°. Facúltese a la Sociedad de Activos Especiales (S.A.E.), para que dentro de su autonomía administrativa y disposición de los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, los recursos provenientes de la enajenación temprana y los recursos provenientes de la productividad de los mismos, sobre el treinta y cinco por ciento (35%) que se destina al Gobierno Nacional, en los términos del presente artículo, reserve una partida de dicho porcentaje con destino al fortalecimiento de las redes de jardines infantiles a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, así como para programas relacionados con salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas refugio para programas para la atención de personas víctimas de la violencia de género, gestión del

	<u>riesgo o vivienda de interés prioritario</u> y los Entes Territoriales, conforme a los establecido en las leyes y normas que regulan y reglamentan esa materia. En todo caso, la reserva no será inferior al cinco por ciento (5%) del total de activos administrados y sobre los cuales se tiene disposición.
Artículo 3 ° . Facultad de destinación y uso. Adiciónese un párrafo al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 "Código de Extinción de Dominio", el cual quedará así: Parágrafo 5°. La reserva a la que se hace referencia en el párrafo anterior, tendrá como punto de partida, la posibilidad de usar algunos de los bienes objeto de la extinción de dominio de que trata la presente disposición para el funcionamiento de nuevos centros de cuidado de la primera infancia o jardines infantiles o para la construcción de los mismos.	Artículo 3 ° . Facultad de destinación y uso. Adiciónese un párrafo al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 "Código de Extinción de Dominio", el cual quedará así: Parágrafo 5 10°. La reserva a la que se hace referencia en el párrafo anterior, tendrá como punto de partida, la posibilidad de usar algunos de los bienes objeto de la extinción de dominio de que trata esta disposición para el funcionamiento de nuevos centros de cuidado de la primera infancia o jardines infantiles, <u>su adaptación para la realización de programas relacionados con salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas refugio para programas para la atención de personas víctimas de la violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario,</u> o para la construcción de los mismos.
Artículo 4° . Función reglamentaria. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley, reglamentará los procedimientos	Artículo 4° . Función reglamentaria. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley, reglamentará los procedimientos

en la Constitución Política, en el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), así como en la legislación nacional e internacional asociada. Así mismo, se reafirman los diez principios consagrados en la Convención de los Derechos del Niño, resaltando entre ellos, el reconocimiento de los derechos sin excepción, distinción o discriminación por motivo alguno; la protección especial de su libertad y dignidad humana, y el interés superior del niño.	en la Constitución Política, en el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), así como en la legislación nacional e internacional asociada. Así mismo, se reafirman los diez principios consagrados en la Convención de los Derechos del Niño, resaltando entre ellos, el reconocimiento de los derechos sin excepción, distinción o discriminación por motivo alguno; la protección especial de su libertad y dignidad humana, y el interés superior del niño.
Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones.

VIII. IMPACTO FISCAL

La Sociedad de Activos Especiales SAS – SAE es una Empresa pública, constituida como sociedad de economía mixta del orden nacional, autorizada por la ley, cuyo objeto social es el de administrar, adquirir, comercializar, intermediar, enajenar y arrendar a cualquier título bienes muebles, inmuebles, unidades comerciales, empresas, sociedades, acciones, cuotas sociales, y partes de interés en sociedades civiles y comerciales, sin distinción de su modalidad de constitución, así como el cobro y recaudo de los frutos producto de estos.

De esta manera, con la entrada en vigencia de la Ley 1708 de 2014 y conforme lo previene su artículo 90, la Sociedad de Activos Especiales SAS – SAE es la actual administradora del Fondo para la Rehabilitación Integral y Lucha contra el Crimen Organizado- FRISCO, el cual tiene como objetivo fortalecer el sector justicia, la inversión social, la política de drogas, el desarrollo rural, la atención y reparación a víctimas de actividades ilícitas, y todo aquello que sea necesario para tal finalidad.

En virtud de esto, el inventario de bienes no sociales que se encuentran siendo administrados por la Sociedad de Activos Especiales como administrador del FRISCO, de acuerdo con la tipología de bienes:

a que haya lugar, con el propósito de articular la prerrogativa de que trata el artículo precedente, de modo que se establezcan las formas internas que permitan la efectiva disposición de los recursos en cabeza de los Entes territoriales y/o autoridades competentes en materia de jardines infantiles y lugares de cuidado de la primera infancia.	a que haya lugar, con el propósito de articular la prerrogativa de que trata el artículo precedente, de modo que se establezcan las formas internas que permitan la efectiva disposición de los recursos en cabeza de los Entes territoriales y/o autoridades competentes en materia de jardines infantiles y lugares de cuidado de la primera infancia, <u>programas relacionados con salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas refugio para programas para la atención de personas víctimas de la violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario.</u> <u>Igualmente reglamentará el procedimiento para la transferencia a título gratuito de los bienes inmuebles sobre los que se haya declarado la extinción de dominio, requeridos para la realización de los programas descritos en el inciso anterior.</u>
Artículo 5°. Criterios rectores. Para el ejercicio de la función reglamentaria de que trata el artículo anterior, el Gobierno Nacional aplicará los siguientes principios y criterios: a) Funcionalidad; b) Conveniencia; c) Adecuación; d) Utilidad; e) Impacto social e impacto local.	Artículo 5°. Criterios rectores. Para el ejercicio de la función reglamentaria de que trata el artículo anterior, el Gobierno Nacional aplicará los siguientes principios y criterios: a) Funcionalidad; b) Conveniencia; c) Adecuación; d) Utilidad; e) Impacto social e impacto local.
Parágrafo. La función reglamentaria se cimienta en los principios consagrados	Parágrafo. La función reglamentaria se cimienta en los principios consagrados

Tipo de Activo	Estado Legal	Subtipo	Cantidad	Total Por Estado Legal	Total Por Activo	
INMUEBLES	EN PROCESO	URBANO	13,848	19,278	22,472	
		RURAL	5,430			
	EXTINTOS	URBANO	1,953	3,194		
		RURAL	1,241			
	TRANSPORTE	EN PROCESO				5,452
				4,872		\$ 30,024,486,232.00
		EXTINTOS		780		\$ 3,653,163,178.00
						\$ 1,051,249,735.00
	JOYAS	EN PROCESO	1,819	\$ 521,976,495.00		
		EXTINTOS	1,224	\$ 529,273,240.00		
METALES PRECIOSOS	EN PROCESO		13	\$ 2,059,174,647.00		
			11	\$ 808,078,798.00		
	EXTINTOS		2	\$ 4,281,095,849.00		
				\$ 2,584,069,500.00		
OBRA DE ARTE	EN PROCESO	720	\$ 2,050,344,500.00			
	EXTINTOS	139	\$ 533,725,000.00			
DINERO		MONEDA LOCAL		\$ 32,368,435,355.00		
		DOLARES		USD 48,479,390.00		
		EUROS		€ 7,851,070.00		
		OTRAS MONEDAS		\$ -		
		EXTINTOS				
		MONEDA LOCAL	110	\$ 4,498,207,064.00		
		DOLARES	34	USD 6,173,126.00		
		EUROS	9	€ 1,764,280.00		
		OTRAS MONEDAS	2	\$ -		
		EN PROCESO				
MONEDA LOCAL	453	\$ 27,870,228,291.00				
DOLARES	291	USD 42,306,264.00				
EUROS	33	€ 6,086,790.00				
OTRAS MONEDAS	58	\$ -				
MUEBLES Y ENSERES	EXTINTOS		63	\$ 1,980,000.00		
			1,753	\$ 33,965,281.09		

ESTRATEGIAS GENERALES PARA EVITAR LA DEPRECIACION Y/O DESVALORACION DE LOS BIENES

En este sentido, en virtud de lo dispuesto por la Ley 1708 de 2014 Código de Extinción de Dominio, cuenta con una serie de mecanismos de administración consagrados en la mencionada ley que a su vez ha sido modificada y adicionada por las leyes 1849 de 2017, 1955 de 2019 y 2010 de 2019, reglamentadas por el

Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda 1068 de 2015 y desarrollados por lo dispuesto en la Metodología de Administración de Bienes del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado-FRISCO.

A. Reparaciones

Así, la Sociedad de Activos Especiales viene atendiendo las solicitudes para las Reparaciones, Obras y Mantenimientos de los inmuebles que tiene en Administración con el fin de procurar su conservación y que estos sean aptos para la generación de productividad. De la debida gestión a la fecha se ha logrado el siguiente avance de los diferentes requerimientos:

- a. Obras realizadas 2016 → pago total de \$ 826,651,953.
- b. Obras realizadas 2018 → pago total de \$ 3.216,111,172.
- c. Obras realizadas 2019 → pago total de \$ 1,177,000,000.

B. Arrendamientos

Con el fin de garantizar que los bienes sean o continúen siendo productivos y generadores de empleo y evitar que su conservación y custodia genere erogaciones para el presupuesto público, la Sociedad de Activos Especiales directamente o a través de la figura del Depósito Provisional, podrá suscribir contratos de arriendo de los activos cuya destinación sea vivienda, comercio y/o explotación económica que se encuentren bajo su administración. En virtud de lo anterior, de enero de 2015 a junio de 2020 por concepto de arrendamiento se han recaudado \$218.803 millones de pesos con un promedio mensual de \$4.183 durante este periodo y un crecimiento anual promedio del 43%.

Indicador/año	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
promedio recaudo / mes	2.063	2.930	4.537	6.022	5.361	4.183
Crecimiento Anual		42%	55%	33%		43%
Recaudo Anual	24.759	35.163	54.445	72.268	32.169	218.803

C. Recaudo centralizado

Es un proyecto ejecutado por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S., enfocado en la creación de un sistema de información que permite contar con los datos actualizados de depositarios provisionales, información relacionada a inmuebles tales como contratos logrando la facturación y el recaudo de la productividad de los inmuebles a las cuentas propias de SAE S.A.S., estructurar la operación frente a

beneficios y recaudos, así como los costos de mantenimiento de los bienes a cargo de la SAE, estarían destinados a nuevas sedes de cuidado infantil y demás programas sociales, o permitan la financiación de la construcción de estos. Así mismo, es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, conforme la Ley 819 de 2003.

IX. CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

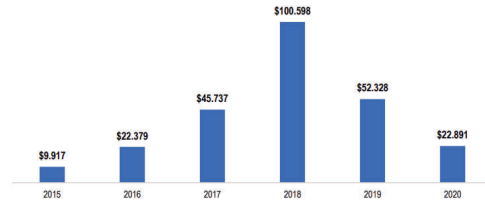
"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)"*

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

la gestión de pólizas, cartera, gestión de contratos de arrendamiento y pagos (anticipados, impuestos, servicios, canon de cuota de administración). Producto de la comercialización de los inmuebles asignados a CISA para venta se ha logrado comprometer ventas por valor acumulado de \$253.851 Millones de pesos:



D. Venta directa de inmuebles

A través de la Gerencia Comercial se han liderado los procesos relacionados con ventas directas de inmuebles siempre y cuando se encuentren contemplados en el artículo 2.5.5.3.2.7 del Decreto Reglamentario 2136 de 2015. Adicionalmente se enmarcan en ventas directas los bienes en los cuales se administra un porcentaje y cuyo estado legal es extinto, (cuotas partes) y bienes extintos que pueden ser objeto de dación en pago o cruce de cuentas por alguna acreencia reconocida o deuda por concepto de impuestos.

Luego, el valor recaudado a través de la Gerencia Comercial desde el año 2014 hasta junio de 2020, conforme a los diferentes mecanismos de negociación, se comporta así:

Concepto	No. FMI	Vr. Recaudos
Dación en pago	3	\$1.612.7
Servidumbre	10	\$3.317.6
Utilidad Pública	41	\$21.306.0
Venta Cuota parte	2	\$787.0
Venta Directa	26	\$312.0
Cruce de cuentas	291	\$5.910.0
Total, General	373	\$33.245.3

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que este proyecto de ley no genera impacto fiscal toda vez que no implica más gasto público; por el contrario, los

"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de acto legislativo no genera conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general que no genera un beneficio o perjuicio particular, actual y directo. No obstante lo anterior, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

X. PROPOSICIÓN

En virtud de las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia positiva y en consecuencia solicito a la Honorable Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley No. 099 de 2023 Senado "Por medio de la cual se adicionan dos parágrafos al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 "Código de Extinción de Dominio" en beneficio de la primera infancia y se dictan otras disposiciones", de conformidad con el pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,

PALOMA VALENCIA LASERNA
 Senadora de la República
 Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY NO. 099 DE 2023 SENADO

"Por medio de la cual se adicionan dos párrafos al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 "Código de Extinción de Dominio" y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1 °. Objeto. La presente Ley tiene por objeto, facultar a la Sociedad de Activos Especiales (S.A.E.), para que dentro de la autonomía administrativa y disposición de los bienes producto del ejercicio de la acción de extinción de dominio, reserve una partida equivalente al cinco por ciento (5%) de estos con el objetivo de que los Entes Territoriales y/o las demás autoridades competentes en materia de primera infancia y jardines infantiles públicos, programas relacionados con salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas refugio para programas para la atención de personas víctimas de la violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario, dispongan de algunos de los bienes mencionados para que sobre estos funcionen nuevas sedes o permitan la financiación de la construcción de los mismos.

Asimismo, se faculta a los municipios y distritos para solicitar la transferencia a título gratuito de los bienes inmuebles ubicados en su jurisdicción y sobre los cuales se haya declarado la extinción de dominio, en aras de lograr su adaptación para los fines descritos en el inciso anterior.

Parágrafo. La presente disposición observará de forma integral el alcance del artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, con miras a asegurar la protección de la niñez y la efectiva garantía del interés superior de aquella, dentro del contexto social de cara a consolidar una política eficiente de cuidado de nuestros niños y niñas.

Artículo 2 °. Facultad de destinación y uso. Adiciónese un párrafo al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 "Código de Extinción de Dominio", el cual quedará así:

Parágrafo 9°. Facúltese a la Sociedad de Activos Especiales (S.A.E.), para que dentro de su autonomía administrativa y disposición de los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, los recursos provenientes de la enajenación temprana y los recursos provenientes de la productividad de los mismos, sobre

el treinta y cinco por ciento (35%) que se destina al Gobierno Nacional, en los términos del presente artículo, reserve una partida de dicho porcentaje con destino al fortalecimiento de las redes de jardines infantiles a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, así como para programas relacionados con salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas refugio para programas para la atención de personas víctimas de la violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario y los Entes Territoriales, conforme a lo establecido en las leyes y normas que regulan y reglamentan esa materia. En todo caso, la reserva no será inferior al cinco por ciento (5%) del total de activos administrados y sobre los cuales se tiene disposición.

Artículo 3 °. Facultad de destinación y uso. Adiciónese un párrafo al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 "Código de Extinción de Dominio", el cual quedará así:

Parágrafo 10°. La reserva a la que hace referencia el párrafo anterior, tendrá como punto de partida, la posibilidad de usar algunos de los bienes objeto de la extinción de dominio de que trata esta disposición para el funcionamiento de nuevos centros de cuidado de la primera infancia o jardines infantiles, su adaptación para la realización de programas relacionados con salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas refugio para programas para la atención de personas víctimas de la violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario, o para la construcción de los mismos.

Artículo 4°. Función reglamentaria. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley, reglamentará los procedimientos a que haya lugar, con el propósito de articular la prerrogativa de que trata el artículo precedente, de modo que se establezcan las formas internas que permitan la efectiva disposición de los recursos en cabeza de los Entes territoriales y/o autoridades competentes en materia de jardines infantiles y lugares de cuidado de la primera infancia, programas relacionados con salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas refugio para programas para la atención de personas víctimas de la violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario.

Igualmente reglamentará el procedimiento para la transferencia a título gratuito de los bienes inmuebles sobre los que se haya declarado la extinción de dominio, requeridos para la realización de los programas descritos en el inciso anterior.

Artículo 5°. Criterios rectores. Para el ejercicio de la función reglamentaria de que trata el artículo anterior, el Gobierno Nacional aplicará los siguientes principios y criterios:

- a) Funcionalidad;
- b) Conveniencia;
- c) Adecuación;
- d) Utilidad;
- e) Impacto social e impacto local.

Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República
Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 144 DE 2023 SENADO

por la cual se crean los Centros Regionales de Bienestar Animal, se formulan lineamientos para su adecuación, operación y funcionamiento y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 26 de septiembre de 2023

Señor
DAVID DE JESUS BETTÍN GÓMEZ
Secretario
Comisión Quinta del Senado de la República
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para Primer debate al **PROYECTO DE LEY NÚMERO 144 DE 2023 SENADO**

Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en Senado del Proyecto de Ley 144 de 2023 **"Por la cual se crean los Centros Regionales de Bienestar Animal, se formulan lineamientos para su adecuación, operación y funcionamiento y se dictan otras disposiciones"**.

Cordial saludo,



ANDREA PADILLA VILLARRAGA
Senadora de la República

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 144 DE 2023 SENADO

"Por la cual se crean los Centros Regionales de Bienestar Animal, se formulan lineamientos para su adecuación, operación y funcionamiento y se dictan otras disposiciones"

I. TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Senado de la República

Tipo de Ley: Ordinaria

Fecha de Presentación: 19 de septiembre de 2023

Comisión: Quinta.

Autores de la iniciativa: Honorables Senadores Andrea Padilla Villarraga, Claudia Pérez Giraldo, Angélica Lozano Correa, Soledad Tamayo Tamayo, Omar de Jesús Restrepo, Fabián Díaz Plata.

Proyecto Publicado gaceta: 1289/23

II. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como objeto crear los Centros Regionales de Bienestar Animal para brindarle la posibilidad a las gobernaciones, los municipios y la nación que concurren o aúnen esfuerzos para construir o adecuar estos equipamientos. El proyecto igualmente formula los lineamientos generales para su adecuación, operación y funcionamiento. En suma, brindarles herramientas a las autoridades territoriales que decidan implementar estos equipamientos.

Los CRBA se pueden adecuar o construir y operar conjuntamente por los gobiernos departamentales y municipales, según su organización administrativa, con el lineamiento técnico del gobierno nacional, para albergar, atender, cuidar, proteger y dar en adopción o brindarle custodia temporal a animales domésticos que hayan sido rescatados, aprehendidos preventivamente por proceso policivo o recibidos para un procedimiento médico veterinario o de cuidado temporal. Esta norma no les impide a los municipios, ciudades capitales y distritos implementar o mantener sus Centros de

Bienestar Animal (CBA). Más bien, debe concebirse como un instrumento de gestión para el manejo eficiente de los recursos de los animales; especialmente, en los departamentos cuyos municipios carecen de recursos suficientes para poner en marcha un CBA.

III. JUSTIFICACIÓN

Se calcula que en el país hay tres millones de gatos y perros en las calles, aunque aún no hay un censo oficial de animales. A pesar de los importantes esfuerzos de fundaciones, rescatistas y algunas autoridades territoriales, el incremento potencial de esta población es latente por la ausencia de una acción estatal sistemática. Y sin centros de bienestar animal, los municipios no tendrán a donde llevar a los animales sin hogar que se encuentren en urgencia vital, ni a los que sean aprehendidos preventivamente por presunto maltrato, lo que impedirá, materialmente, la implementación de la Ley 1774 de 2016 contra el maltrato animal.

De hecho, hasta el momento la gestión para los animales de compañía se ha concentrado en la mayoría de las ciudades capitales del país, en muy pocas gobernaciones (Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cundinamarca, Meta) y en algunas alcaldías municipales como Sogamoso, Cárcota, Duitama, Rionegro, La Ceja, Soacha, entre otras. Según un análisis realizado como insumo para las propuestas presentadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, no más de treinta municipios cuentan con institucionalidad, políticas públicas o programas de atención de animales. Aunque pocas, son significativas por su valor demostrativo sobre la posibilidad de construir un Estado para la fauna en distintos niveles de gobierno.

Por su parte, las iniciativas legislativas se han centrado en asignarle la responsabilidad a los municipios para impulsar acciones de protección animal, ya sea en temas policivos, de lucha contra el maltrato animal o en la implementación de centros municipales de custodia animal. Este énfasis municipal, en un país donde 1.009 municipios fueron clasificados en 2022 como categoría 5 y 6, según la Contaduría General de la República, explica la desatención a los animales domésticos vulnerables en gran parte del territorio colombiano. También explica la ausencia de la Nación en las políticas de protección animal.

No en vano, la materialización de leyes como la 2054 de 2020 **"Por la cual se modifica la Ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones"**, ha sido prácticamente nula; especialmente, la disposición del artículo segundo que establece:

"... en todos los distritos o municipios se deberá establecer, de acuerdo con la capacidad financiera de las entidades, un lugar seguro: centro de bienestar animal, albergues municipales para fauna, hogar de paso público, u otro a donde se llevarán los animales domésticos a los que se refiere el artículo 1. ..." (subrayado añadido).

A pesar de existir la ley, actualmente sólo hay 19 Centros de Bienestar Animal funcionando, tal como se muestra en la siguiente tabla:

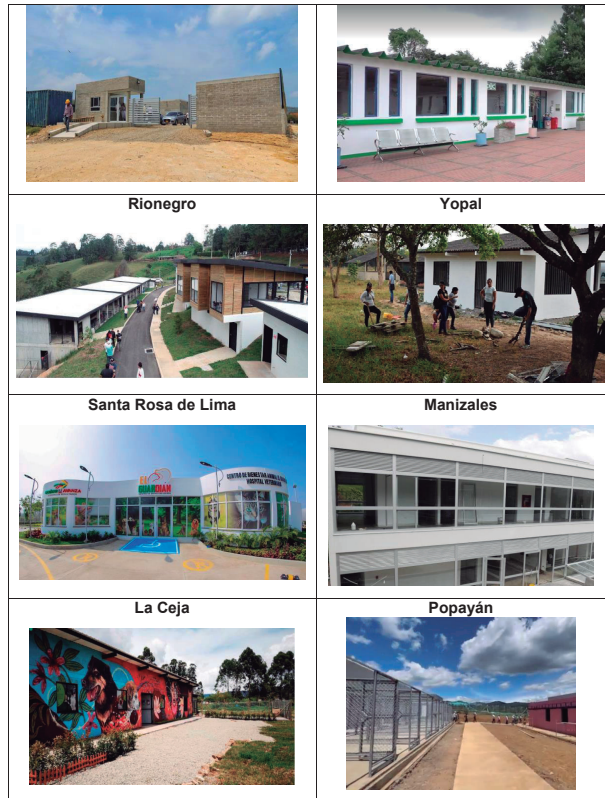
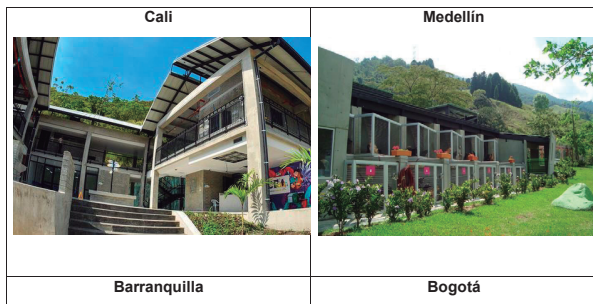
Localización de CBA en el país

DPTO	MPIO	NOMBRE	CAPACIDAD APROX
Antioquia	Medellín	La Perla	1.393
	Rionegro	Ceiba – Centro Integral de Bienestar Animal	400
	La Ceja	CBA	60
Arauca	Arauca	CBA	60
Atlántico	Barranquilla	CBA	250
Bogotá	Bogotá	Unidad de Cuidado Animal (antes Centro de Zoonosis)	400
Bolívar	Departamental (Santa Rosa de Lima)	El Guardián	150
Caldas	Manizales	Unidad de Protección Animal	396
Caquetá	Florencia	CBA	60
Casanare	Yopal	Albergue municipal	
Cauca	Popayán	CBA	360
Cesar	Valledupar	Centro de Protección y Bienestar Animal	300
Córdoba	Montería	Centro de Protección y Bienestar Animal Huellas	180
Magdalena	Santa Marta	CBA	Por estimar

DPTO	MPIO	NOMBRE	CAPACIDAD APROX
Nariño	Pasto	CBA	60
Norte de Santander	Cácuta	Centro de bienestar paraíso animal	181
Risaralda	Pereira	CBA Ukumarí, área domésticos	
Santander	Bucaramanga	Unidad de Bienestar Animal	181
Valle del Cauca	Cali	CBA	160

Fuente: tomado del proyecto de ley 144 de 2023

Imágenes de algunos CBA en funcionamiento



Fuente: tomado del proyecto de ley 144 de 2023

Además, cuatro CBA aún se encuentran en construcción o ya tienen garantizados los recursos: en Ibagué, en Villavicencio, en Bogotá llamado "Casa Ecológica de los Animales" y en Cúcuta. Lo cierto es que el 98% de los municipios no tienen CBA (1.102 municipios), y para gran parte de los municipios no es factible implementar un CBA financiado exclusivamente con recursos propios. Por ello, es urgente definir alternativas, dado que la ausencia de estos espacios imposibilita la lucha contra el

maltrato animal y la generación de estrategias de salud animal, salud pública y salud ambiental.

En este sentido, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2023 (Ley 2294 de 2023) se planteó el siguiente propósito en el catalizador *Justicia Ambiental*:

"...se hará el Plan Maestro de Centros Regionales para el Bienestar Animal para los animales grandes y pequeños aprehendidos por maltrato y animales sin hogar que ingresen por urgencias..." (subrayado añadido).

Ya que esta orden quedó esbozada como respuesta a las necesidades identificadas en regiones el presente proyecto de ley busca precisar el alcance de los CRBA para lograr su materialización. El esquema de los CRBA permitiría maximizar esfuerzos para implementarlos en cabeceras de provincias, con la articulación de municipios y departamentos, y con la vinculación de otros socios estratégicos que pueden apoyar en el marco de sus propias competencias, como la Sociedad de Activos Especiales (SAE). Además, es necesario vincular a los departamentos como articuladores de los municipios y a la nación como garante de una estrategia nacional que establezca un lineamiento para estos centros y dinamice su ejecución.

Vale resaltar que con la perspectiva regional se pasaría de una meta de 1.123 CBA a una de 160 CRBA aprox. en todo el país (sobre un estimativo promedio de 5 provincias por departamento), logrando una gestión eficiente y solidaria entre municipios y departamentos para lograr ubicar estos equipamientos en municipios cabezas de provincia que posibiliten una cobertura departamental.

Evidentemente, la mirada regional supera la visión municipal que hace inviable la implementación de estos equipamientos por las dificultades presupuestales para garantizar su dotación y sostenimiento, lo que además podría desfinanciar otros programas de salud animal que también se requieren en los municipios.

En conclusión, se necesita de una herramienta normativa que flexibilice la posibilidad de implementar CRBA, que involucre a los departamentos y a otros socios estratégicos en este propósito, y le brinde al gobierno nacional una tarea concreta de liderazgo en la implementación de un componente fundamental de la política nacional de protección animal.

¿Cómo operarían?

<p>Los CRBA se ubicarían en los municipios-cabecera de cada grupo de municipios-provincia por departamento y serían sostenidos y operados financieramente por la concurrencia de autoridades territoriales. Para materializar este propósito, sería necesaria la participación de las gobernaciones y de la Sociedad de Activos Especiales (SAE), además de los municipios. Incluso la del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su condición de formulador de la política nacional de protección animal.</p> <p>El siguiente esquema de implementación es orientador:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La SAE le entrega a la gobernación –en comodato o mediante cualquier otra figura que defina la entidad– un predio (casa lote), de aproximadamente una (1) hectárea, con vías de acceso y servicios públicos instalados, alejados de zonas de alto ruido y acatando las disposiciones sobre usos del suelo. En caso de que un departamento o municipio cuente con el predio y desee aportarlo para implementar el CRBA, este debe satisfacer las mismas condiciones. • En lo posible, los CRBA deberán funcionar en predios con alguna infraestructura que sirva como base para la construcción/adequación del Centro, dado que ni la Nación, ni los entes territoriales (municipios y gobernaciones) cuentan con recursos para construir estos equipamientos. • La gobernación recibe el predio, lo adecúa, se encarga de su operación y coordina la colaboración armónica con los municipios que integran la provincia. El Centro recibe a los animales domésticos (grandes y pequeños) que ingresen por urgencias o por aprehensión preventiva por maltrato de cada municipio. • En el marco de su autonomía y de acuerdo con su disponibilidad presupuestal, las gobernaciones y los municipios definen cómo será el aporte de los recursos para garantizar la operación del CRBA. • La nación, en cabeza del MADS, define los lineamientos de implementación y los protocolos de funcionamiento de los CRBA. <p>Bajo este esquema, los departamentos tendrían a cargo la responsabilidad del funcionamiento de sus CRBA, pues son las gobernaciones las que fungirían como contratantes de los servicios que se ofrezcan y de otro tipo de obligaciones que puedan surgir.</p> <p>IV. MARCO JURÍDICO</p>	<p>El deber de proteger a los animales se deriva, principalmente, de tres fuentes constitucionales: a) la obligación de protección a la naturaleza; b) la dignidad humana como fuente de obligaciones morales con los animales y c) la función social y ecológica de la propiedad como fundamento de la prohibición de tratos crueles a los animales. En el orden constitucional, los artículos 1 y 79 han sido fuente concreta para las altas cortes en el análisis de la existencia y relevancia del deber constitucional de protección animal. Es la existencia de una Constitución Ecológica o Verde la que ha permitido sustentar la irradiación, en todo el ordenamiento, de los deberes de protección a la naturaleza y a los animales.</p> <p>Concretamente, en la sentencia C-666 de 2010 la Corte Constitucional afirmó que la protección de los animales también tiene “rango y fuerza constitucional”, y vincula tanto al Estado como a sus habitantes. Además, hizo explícito que todos los animales son sujetos de protección constitucional, al señalar que “dentro del concepto de ambiente debe comprenderse la fauna que habita en nuestro territorio, que no sólo hará referencia a los animales que mantienen el equilibrio de ecosistemas existentes, sino a todos los animales que se encuentran en dicho territorio”. Al existir un mandato de rango constitucional de proteger a todos los animales, el legislador no tiene plena libertad de configuración normativa, sino que está obligado a “establecer un sistema jurídico de protección que garantice la integridad de los animales”.</p> <p>En esta misma sentencia, la Corte estableció que, como parte de los <i>obiter dicta</i>, la dignidad –no la propiedad– es el fundamento del relacionamiento entre dos seres que son igualmente sintientes, así: “El fundamento para esta vinculación radica en su capacidad de sentir. Es este aspecto la raíz del vínculo en la relación entre dignidad y protección a los animales: el hecho de que sean seres sintientes que pueden ser afectados por los actos de las personas. En otras palabras, la posibilidad de que se vean afectados por tratos crueles, por acciones que comportan maltrato, por hechos que los torturen o angustien obliga a que las acciones que respecto de ellos se realicen por parte de los seres humanos sean expresión del comportamiento digno que hacia ellos deben tener seres dignos. En efecto, la superioridad racional –moral– del hombre no puede significar la ausencia de límites para causar sufrimiento, dolor o angustia a seres sintientes no humano [...]”¹.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Marco legal y reglamentario <p>¹ https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-666-10.htm</p>
<p>En la Ley 84 de 1989 se contempla el mandato de protección a los animales, al señalar que estos tienen especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre, en todo el territorio nacional.</p> <p>En la Ley 1774 de 2016 se consagró la cualificación de los animales como seres sintientes distintos de las cosas, y se incluyó en el Código Penal un título especial referido a los delitos contra la integridad física y emocional de los animales.</p> <p>El artículo 2 de La Ley 2054 de 2020 ordena a los municipios y distritos la construcción de Centros de Bienestar Animal, albergues municipales para fauna, hogares de paso público u otros, donde se puedan se puedan llevar animales domésticos.</p> <p>“En todos los distritos o municipios se deberá establecer, de acuerdo con la capacidad financiera de las entidades, un lugar seguro; centro de bienestar animal, albergues municipales para fauna, hogar de paso público, u otro a donde se llevarán los animales domésticos a los que se refiere el artículo 1. Si transcurridos treinta (30) días calendario, el animal no ha sido reclamado por su propietario o tenedor, las autoridades lo declararán en estado de abandono y procederán a promover su adopción o, como última medida, su entrega a cualquier título...”</p> <p>(...) PARÁGRAFO 1º. En cumplimiento de las obligaciones asignadas a las entidades territoriales antes indicadas y actuando de conformidad con los principios de coordinación y colaboración, los Municipios y Distritos podrán celebrar convenios o contratos interadministrativos para el desarrollo de este fin...</p> <p>(...) PARÁGRAFO 4º. Para poder llevar a cabo estas obligaciones, las entidades territoriales podrán asociarse de conformidad con las formas dispuestas en la Ley 1454 de 2011.” (Artículo 2 ley 2054 de 2020).</p> <p>La Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida” contempla diversas disposiciones sobre el bienestar de los animales. Dentro de los cuales se encuentran:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. La estrategia nacional para el control de tráfico ilegal de fauna silvestre (art. 27). b. La creación del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA). c. La creación de protocolos por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres para la atención a animales en situaciones de emergencia (Art. 38). 	<p>Además, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, se establece la priorización de programas de atención a los animales, entre los que se encuentran programas de atención animales en condición de calle, fundaciones, hogares de paso y hogares con escasos recursos con un enfoque de medicina preventiva y curativa, esterilización canina y felina. De la misma manera, se hará el “Plan Maestro de Centros Regionales para el Bienestar Animal para los animales grandes y pequeños aprehendidos por maltrato y animales sin hogar que ingresen por urgencias...” (Pág. 49), y el Plan Maestro de los Centros de Atención y Valoración de Fauna Silvestre con protocolos de bienestar animal.</p> <p>Finalmente, el artículo 210 del Plan Nacional de Desarrollo, que modifica el artículo 91 del Código de Extinción de Dominio, habilita la destinación final a título gratuito para el propósito que nos convoca. Dicho artículo establece que la administración de estos bienes debe atender criterios de función social y ecológica:</p> <p>“... Los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, descontando aquellos destinados para el pago gradual y progresivo de los pasivos de dicho Fondo, los recursos que sean indispensables para el funcionamiento de la entidad encargada de la administración de los bienes, y las destinaciones específicas previstas en la ley y aquellas secciones del inventario de bienes a cargo de la Sociedad de Activos Especiales S. A.S. (SAE) que sean considerados estratégicos para los propósitos de política pública del Gobierno Nacional, se utilizarán a favor del Estado y serán destinados así: en un veinticinco por ciento (25%) a la Rama Judicial, en un veinticinco por ciento (25%) a la Fiscalía General de la Nación, en un diez por ciento (10%) a la Policía Judicial de la Policía Nacional para el fortalecimiento de su función investigativa, en un cinco por ciento (5%) para la Defensoría del Pueblo para el fortalecimiento de la defensa pública en los procesos de extinción de dominio y el treinta y cinco por ciento (35%) restante para el Gobierno Nacional, quien reglamentará la distribución de este último porcentaje, teniendo como prioridad la reparación de las víctimas...” (Art. 210 PND).</p> <p>V. IMPACTO FISCAL</p> <p>El proyecto de ley 144 de 2023 crea una figura que le permite a los municipios y departamentos implementar centros regionales de bienestar animal de manera articulada con otros aliados. Por lo tanto, en cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, se precisa que la creación de la figura mencionada no tiene en sí misma un impacto fiscal y la decisión de implementar estos centros regionales estará</p>

determinada por la disponibilidad presupuestal y el marco fiscal de mediano plazo de los gobiernos territoriales según las prioridades que se fijen en sus planes de desarrollo.

En las entidades del orden nacional, el proyecto de ley tampoco tiene impacto fiscal que implique modificación alguna del marco fiscal de mediano plazo dado que las acciones asignadas al MADS y a la SAE se desarrollan bajo la normatividad vigente.

Según lo plantea el proyecto de ley, el cual contiene un ejercicio de costeo básico a partir de la revisión de los presupuestos ejecutados en algunos de centros de bienestar animal que a la fecha se han puesto en funcionamiento en algunos **municipios**, se pueden estimar las siguientes cifras: para un centro con capacidad de albergue de 269 animales, el valor de construcción/adecuación es en promedio de \$3.200 millones, su dotación de \$978 millones y su operación anual de \$1.336 millones. Por supuesto, el valor de un CRBA dependerá de los estudios de cobertura y servicios a implementar.

VI. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERESES

Se considera que, para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley, no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, su objetivo primordial es crear los centros regionales de bienestar animal y definir sus lineamientos.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

No se plantean modificaciones al articulado del proyecto de ley.

VIII. PROPOSICIÓN CON LA QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y solicito a los honorables senadores de la Comisión Quinta Constitucional Permanente dar primer debate al Proyecto de Ley 144 de 2023 **"Por la cual se crean los Centros**

Regionales de Bienestar Animal, se formulan lineamientos para su adecuación, operación y funcionamiento y se dictan otras disposiciones".

Cordial saludo,



ANDREA PADILLA VILLARRAGA
Senadora de la República
Coordinadora Ponente

IX. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

POR LA CUAL SE CREAN LOS CENTROS REGIONALES DE BIENESTAR ANIMAL, SE FORMULAN LINEAMIENTOS PARA SU ADECUACIÓN, OPERACIÓN Y FUNCIONAMIENTO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

El Congreso de la República

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO: Crear los Centros Regionales de Bienestar Animal (CRBA) y formular los lineamientos generales para su adecuación, operación y funcionamiento.

ARTÍCULO 2. DEFINICIÓN: Los Centros Regionales de Bienestar Animal (CRBA) son los que pueden adecuar o construir y operar conjuntamente las gobernaciones departamentales y las alcaldías municipales o distritales, según su capacidad financiera y organización administrativa (provincial, regional, etc.), para albergar, atender, cuidar, proteger y dar en adopción o brindar custodia temporal a animales domésticos que hayan sido rescatados, aprehendidos preventivamente por procesos policivos o recibidos para procedimientos médico veterinarios o de cuidado temporal, de acuerdo con los criterios reglamentados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y con la colaboración armónica del gobierno nacional.

ARTÍCULO 3. PLAN DE ACCIÓN Y COMPETENCIA: En un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la expedición de la ley, el MADS formulará el Plan de Centros Regionales de Bienestar Animal (Plan CRBA) en el que establecerá los requisitos mínimos que deberán cumplir estos predios y reglamentará los criterios de diseño, construcción o adecuación y funcionamiento de los CRBA, especificando:

- 3.1. Criterios de ingreso de los animales (domésticos grandes y pequeños).
- 3.2. Protocolos de manejo veterinario y de albergue.
- 3.3. Procesos y procedimientos.
- 3.4. Participación comunitaria.
- 3.5. Servicios ofrecidos.

Parágrafo. Este Plan se enmarcará en el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA) y podrá actualizarse periódicamente según las consideraciones técnicas y administrativas que establezca el MADS, quien será el encargado de hacerle seguimiento a su implementación.

ARTÍCULO 4. BIENES: Dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición del Plan CRBA, la Sociedad de Activos Especiales (SAE) deberá identificar y entregarle a cada gobernación departamental la información sobre la disponibilidad de predios sobre los que se declare la extinción de dominio y que puedan servir para la adecuación o construcción de los CRBA, atendiendo a la función social y ecológica de la propiedad de estos activos. La entrega de estos predios se registrará por los procedimientos de la SAE y su uso obedecerá al Plan CRBA elaborado por el MADS, previo acuerdo con las autoridades territoriales y según la normatividad vigente.

Así mismo, la SAE podrá entregarles a las gobernaciones vehículos sobre los que se declare la extinción de dominio, con el fin de que sean habilitados y utilizados para la atención de urgencias y denuncias por maltrato animal, en ejecución de los CRBA.

Parágrafo. Las entidades, fondos, sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del estado u otras que tengan dentro de sus competencias la administración, gestión o destino de bienes muebles o inmuebles, podrán concurrir al cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley cuando tengan disponibilidad para gestionar o entregar predios o vehículos, principalmente, que, por sus condiciones, sean aptos para desarrollar el Plan CRBA. Para ello, las mencionadas entidades podrán celebrar contratos, convenios o acuerdos con las gobernaciones.

ARTÍCULO 5. OPERACIÓN: Las gobernaciones departamentales y las alcaldías municipales o distritales definirán el sistema de administración y operación de los CRBA que decidan habilitar en el departamento, buscando eficiencia en el gasto, bienestar animal y cobertura. En su diseño, el Plan CRBA buscará que todos los municipios o distritos del país accedan a los servicios de cualquiera de los centros que existan en el departamento correspondiente.

Los municipios y distritos en los que ya se encuentre establecido un Centro de Bienestar Animal podrán transitar a Centros Regionales, siempre y cuando se cumplan con las condiciones establecidas en la presente ley y su reglamentación.

ARTÍCULO 6. FUENTES DE FINANCIACIÓN: Las gobernaciones y los municipios o distritos implementarán y ejecutarán los CRBA, según su ordenación administrativa, la disponibilidad presupuestal y el marco fiscal de mediano plazo. Las autoridades territoriales podrán identificar fuentes específicas de financiación territorial, propias o de cooperación, que garanticen la sostenibilidad de estos centros, así como ofertar servicios propios de sus funciones, con el fin de recaudar recursos para la misma operación, acatando la normatividad vigente.

PARÁGRAFO. Las áreas y regiones metropolitanas podrán disponer recursos, concurrir y completar la financiación necesaria para ejecutar las estrategias de apoyo de las que habla la presente ley.

ARTÍCULO 7. VIGENCIA Y DEROGATORIAS: La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



ANDREA PADILLA VILLARRAGA
Senadora de la República
Ponente coordinadora

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 47 DE 2022 SENADO

por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones.

DDM

Bogotá D.C., 26 de septiembre de 2023

Doctor
Gregorio Eljach Pacheco
Secretario General - Senado de la República
Congreso de la República
Cra. 7 # 10 - 00
Bogotá D.C

Asunto: Concepto Proyecto de Ley No. 047 de 2022 Senado

Respetado Secretario Eljach,

Hemos conocido el Proyecto de Ley 047 de 2022 Senado "Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones". Al respecto desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos responder en los siguientes términos de nuestra competencia:

• **Objeto del PL:**

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger, fomentar, fortalecer la pequeña producción tradicional de panela, su transformación y comercialización, preservando las prácticas y saberes asociados a este tipo de producción.

Comentario. Si bien el Proyecto de Ley en su versión para segundo debate elimina algunos de los artículos y apartados de la versión para primer debate, e incluye aspectos nuevos, conforme los comentarios y debate de las que ha sido objeto, se reitera lo que en su oportunidad se manifestó por parte de esta cartera mediante oficio Radicado No. 2-2022-028252 de 2022-09-23, en el sentido de señalar la existencia de una Ley que busca generar incentivos tendientes a ampliar la demanda de panela y mieles vírgenes, así como, la diversificación de la producción y comercialización de sus derivados incluyendo disposiciones adicionales de protección y fortalecimiento de pequeños y mediados productores, nos referimos a la Ley 2005 de 2019, la cual se encuentra en vigencia.

Se sugiere que el presente proyecto de ley se articule de manera eficaz con otras normativas que se refieren a la materia, y que precisamente han sido mapeadas por lo ponentes en su informe.

En la norma propuesta persisten aspectos ya tratados por la Ley 2005 de 2019 y que pueden generar confusión a la hora de que el sector panelero pueda acceder a los beneficios planteados por las normas, bien por que generan duplicidad en acciones (por ejemplo, el Sello), o son reiterativos (aspectos referidos a la oferta programática), y un punto que genera especial preocupación, es el referido a los beneficiarios de la norma.

ARTÍCULO 2. Beneficiarios.

El proyecto de ley en comentario, en su artículo 2, contempla los beneficiarios de sus disposiciones, así:

Para tal efecto, adiciónese el párrafo tres al artículo 1 de la ley 40 de 1990, el cual quedará así:

Parágrafo 3. Para efectos de la protección, fomento, fortalecimiento del cultivo, transformación y comercialización de la producción de los pequeños productores de panela, entiéndase por estos:

Minifundista, agricultura familiar igual o menor a 1.5 h.a. pequeño productor tradicional mayor a 1.5 menor e igual a 25 h.a). Lo anterior, de acuerdo a los criterios metodológicos para determinar el Plan de Ordenamiento de la producción de la caña de azúcar para la producción de panela de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA- en zonas relativamente homogéneas y bajo cualquier modalidad de uso, tenencia o propiedad sobre la tierra.

Lo anterior, difiere de lo señalado por la Ley 2005, norma que contempla en su artículo 2 los beneficiarios de sus disposiciones, así:

Artículo 2º. Trapiches paneleros de economía campesina. Para efectos de aplicación de esta ley, entiéndase por trapiches paneleros de economía campesina aquellos con capacidad productiva igual o menor a tres (3) toneladas de caña por hora y que cumplan con el pago de la cuota de fomento panelero, sean estos de extracción campesina o étnica.

Los trapiches de economía campesina, tendrán el mismo tratamiento y beneficios legales que los trapiches étnicos, y viceversa.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará en qué condiciones los trapiches de capacidad superior, o que no sean operados por sus propietarios, pueden ser beneficiarios de esta ley, siempre y cuando acrediten el pago de la cuota de fomento panelero y el cumplimiento de toda la reglamentación sanitaria y laboral vigente."

Comentario. Esta norma estaría creando nuevas categorías que no es claro si son complementarias o modificatorias a las señaladas por la Ley 2005 de 2019, esto generaría confusión al momento de hacer operativas las medidas contempladas y podría afectar que los beneficiarios de las normas puedan acceder a los beneficios.

Se sugiere aclarar el alcance de la disposición.

Adicional a lo anterior, y en lo que respecta al sector Comercio, Industria y Turismo, presentamos las siguientes consideraciones:

Artículo 15. Fortalecimiento de la comercialización de panela tradicional.

Comentario. Se solicita ajustar la redacción en términos de **implementar** y NO **"crear"** un programa para fortalecer la cadena productiva y comercial de la Panela.

Lo anterior teniendo en cuenta que la actual oferta programática del Ministerio de Comercio involucra el fortalecimiento productivo y comercial en los procesos de transformación y agregación de valor para los sectores productivos agroindustrial, artesanal, tradicional para población víctima del conflicto armado en donde ya se encuentra incluido el sector panelero. Por lo anterior no existe la necesidad de creación de un nuevo instrumento.

Artículo 22. Campañas de Publicidad.

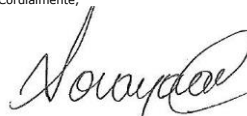
Comentario. Se sugiere aclarar en cabeza de que entidad del gobierno nacional recae la responsabilidad de articular las acciones.

Artículo 4, párrafo 2. Señala a cargo del Ministerio de Comercio fomentar la comercialización y canales de distribución de productos tradicionales de panela, derivados de la economía campesina familiar y comunitaria.

Comentario. Estas acciones se vienen desarrollando en instancias y programas actualmente en operación en los que participa el MinCIT en el marco de la actual oferta programática de esta cartera.

Estaremos atentos a resolver las consultas que se generen durante el trámite de este proyecto de ley, en los asuntos que correspondan a esta cartera.

Cordialmente,



SORAYA STELLA CARO VARGAS
VICEMINISTRA DE DESARROLLO EMPRESARIAL
DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL

CONCEPTO JURÍDICO INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN CINARA DE LA UNIVERSIDAD DEL VALLE-INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EN ABASTECIMIENTO DE AGUA, SANEAMIENTO AMBIENTAL Y CONSERVACIÓN DEL RECURSO HÍDRICO- PROYECTO DE LEY NÚMERO 271 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se garantizan los mecanismos de protección del derecho a la gestión comunitaria del agua, los aspectos ambientales relacionados y se establece un marco jurídico para las relaciones de las comunidades organizadas para la gestión comunitaria del agua con el Estado.

Santiago de Cali, 19 de septiembre del 2023.

Honorables Senadores COMISIÓN QUINTA Senado de la República Santafé de Bogotá Colombia

Asunto: Proyecto de Ley 271 del 2022 Senado "por medio de la cual se garantizan los mecanismos de protección del derecho a la gestión comunitaria del agua, los aspectos ambientales relacionados y se establece un marco jurídico para las relaciones de las comunidades organizadas para la gestión comunitaria del agua con el Estado".

Respetados señores:

Desde el Instituto de Investigación Cinara de la Universidad del Valle-Instituto de Investigación y Desarrollo en Abastecimiento de Agua, Saneamiento Ambiental y Conservación del Recurso Hídrico- somos conocedores del proyecto de ley del asunto, y manifestamos nuestro apoyo a esta importante iniciativa gestada desde las bases comunitarias.

Desde el inicio de nuestro trabajo académico en el sector de agua y saneamiento, hace ya más de 30 años, ha sido de nuestro particular interés la situación del agua y el saneamiento rural en Colombia y la región Andina. En dicho trasegar y gracias a diversos proyectos tanto nacionales como internacionales de investigación aplicada, hemos podido conocer de primera mano los problemas del sector, pero también los esfuerzos, trabajo y luchas que los actores comunitarios del agua rural aportan cada día para resolver diversos problemas del orden técnico, administrativo y de gestión de los servicios de agua y saneamiento. En este sentido, resultan prioritarios el apoyo institucional y el reconocimiento del carácter comunitario de los modelos de gestión y administración del agua en zonas rurales y periurbanas del país.

De este modo, el proyecto de Ley 271 del 2022 radicado en el Senado de la República, recoge los aspectos antes señalados y abre un espacio formal de reconocimiento para la gestión comunitaria del agua, que va más allá de los aspectos técnicos de prestación del servicio e incluye también el cuidado, conservación y restauración de los ecosistemas y fuentes abastecedoras de agua necesarias para la satisfacción de esta necesidad humana básica conforme al ODS6. En este mismo sentido, desde el Proyecto Internacional de investigación colaborativa Hub en Seguridad Hídrica y Desarrollo Sustentable (https://www.watersecurityhub.org/) que investiga y examina el

concepto de Seguridad Hídrica, su relación con el ODS6 y aplicación practica en la cuenca alta del río Cauca, venimos trabajando hace cuatro años en la identificación de modelos de gestión del agua, nexos agua-energía-alimentación, y transiciones socio-ecológicas hacia la sustentabilidad.

Así mismo, desde el proyecto Hub venimos apoyando la socialización y discusión del proyecto de ley en referencia -principalmente en el departamento del Valle del Cauca-, por cuanto este recoge los elementos necesarios para visibilizar modelos alternativos y más sustentables de manejo del agua y la seguridad hídrica en las zonas rurales y periurbanas de nuestro país, al tiempo que su aprobación demostrará avances reales del gobierno nacional hacia el cumplimiento del ODS6 y su relación con varios otros ODS vinculados con la sustentabilidad del sistema hídrico, y la adaptación al cambio & variabilidad climáticos.

Finalmente, sí lo consideran necesario podríamos participar como interlocutores técnicos en los espacios de discusión previos que lleven a la consideración y aprobación de este importante proyecto de ley para el manejo sustentable del agua y la seguridad hídrica en la ruralidad colombiana.

Atentamente,

Miguel R. Peña Varón, Ph.D. Profesor Titular Ciencias Ambientales e Ingeniería. Codirector por Colombia Proyecto Hub en SH&DS. Universidad del Valle, Instituto Cinara. Santiago de Cali, Colombia.

- CC Prof. Jaime Amezaga. Director ejecutivo, Proyecto Hub en SH&DS. UNCL, Reino Unido. Prof. Jorge Latorre Montero. Director Instituto Cinara, Universidad del Valle. Prof. Héctor Cadavid. Vice-rector de Investigación, Universidad del Valle. Prof. Fiderman Machuca. Decano Facultad de Ingeniería, Universidad del Valle. Prof. Carlos A. Madera. Vicedecano de Investigación, Facultad de Ingeniería, Universidad de Valle

CONTENIDO

Gaceta número 1353 - viernes 29 de septiembre de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva, pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate del proyecto de ley orgánica número 105 de 2023 Senado, por medio de la cual se crea la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, se promueve la igualdad y la participación política de las mujeres, se modifica la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 97 de 2023 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 610 de 2000 y se dictan otras disposiciones en materia de responsabilidad fiscal..... 7

Informe de ponencia, pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 99 de 2023 Senado, por medio de la cual se adicionan dos párrafos al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 "Código de Extinción de Dominio" en beneficio de la primera infancia y se dictan otras disposiciones..... 12

Informe de ponencia positiva y texto propuesto para primer debate en Senado del proyecto de ley número 144 de 2023 Senado, por la cual se crean los Centros Regionales de Bienestar Animal, se formulan lineamientos para su adecuación, operación y funcionamiento y se dictan otras disposiciones..... 21

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Proyecto de ley número 47 de 2022 Senado, por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones..... 25

Concepto jurídico Instituto de Investigación Cinara de la Universidad del Valle-Instituto de Investigación y Desarrollo en Abastecimiento de Agua, Saneamiento Ambiental y Conservación del Recurso Hídrico- Proyecto de ley número 271 del 2022 Senado, por medio de la cual se garantizan los mecanismos de protección del derecho a la gestión comunitaria del agua, los aspectos ambientales relacionados y se establece un marco jurídico para las relaciones de las comunidades organizadas para la gestión comunitaria del agua con el Estado. 26