



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1635

Bogotá, D. C., jueves, 23 de noviembre de 2023

EDICIÓN DE 17 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

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 197 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se establecen medidas para garantizar el acceso al agua para consumo humano y saneamiento básico en el departamento de La Guajira.

Proyecto de Ley N° 197 de 2023

"Por medio de la cual se establecen medidas para garantizar el acceso al agua para consumo humano y saneamiento básico en el departamento de La Guajira"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1o. Objeto. La presente Ley tiene por objeto establecer las condiciones y medidas para garantizar el acceso al agua para consumo humano y saneamiento básico a todas las personas que habitan en el departamento de La Guajira.

Artículo 2o. Competencia funcional. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ejercerá la competencia funcional pertinente para garantizar el acceso al agua y saneamiento básico mediante servicios de acueducto y alcantarillado, esquemas diferenciales o medios alternos, a través de personas jurídicas públicas o privadas o de comunidades organizadas, con o sin ánimo de lucro, en el departamento de La Guajira. Esta competencia deberá realizarse de manera coordinada, concurrente, complementaria y subsidiaria con las respectivas entidades territoriales y resguardos indígenas, y con participación de las autoridades u organizaciones étnicas de la región.

Parágrafo 1. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como ente rector de la política en materia de agua potable y saneamiento básico coordinará y supervisará todas las políticas, planes, programas y regulaciones que se desarrollen en el departamento de La Guajira dirigidas a garantizar el acceso al agua. Para lo cual, todas las entidades públicas, comunitarias y personas de derecho privado que pretendan realizar estas actividades deberán coordinar con el Ministerio las acciones para lograr una gestión integral, sistémica, sostenible y con criterios de priorización, oportunidad, eficiencia y eficacia.

Parágrafo 2. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ejercerá la supervisión y vigilancia del recurso hídrico en el departamento de La Guajira, en coordinación con las autoridades judiciales, policivas y administrativas. En caso de conflicto por el uso del agua, las entidades competentes deberán garantizar que éste sea destinado de manera prioritaria y prevalente para el suministro de agua para el consumo humano. Para estos efectos, el Ministerio podrá solicitar la intervención inmediata de las autoridades

competentes ante cualquier acto que obstaculice dicha garantía constitucional, principalmente tratándose de actos de conexión irregular, fraudulenta o sin autorización a las redes y sistemas de suministro de agua potable. Las autoridades competentes deberán adoptar con carácter urgente las medidas y acciones a las que haya lugar para garantizar el suministro del agua potable.

Parágrafo 3. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, realizará un reporte semestral de los avances dispuestos en la presente iniciativa mediante indicadores de cobertura, continuidad y calidad del servicio de agua potable y saneamiento básico en el Departamento de La Guajira, para lo cual dispondrá de un portal web de acceso libre.

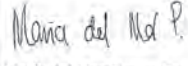


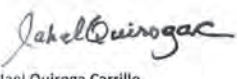

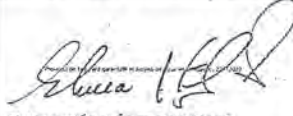

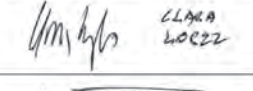
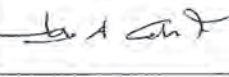

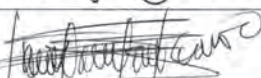

Parágrafo 4. Para el cumplimiento de esta Ley, el Proyecto Multipropósito del Río Ranchería es un activo estratégico para garantizar el acceso al agua potable para el consumo humano. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio garantizará la administración, operación y mantenimiento de los componentes del proyecto que permitan asegurar el acceso al agua potable.

Artículo 3o. Acceso al agua para consumo humano y otros fines a través de medios alternos. En aquellos sitios donde no se pueda asegurar el acceso al agua mediante la prestación del servicio público de acueducto, en los términos de la Ley 142 de 1994 y las demás normas que lo modifiquen, complementen, sustituyan o adicionen, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el departamento de La Guajira, el Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento Básico (PDA) y los municipios, en concurrencia con las entidades del orden nacional competentes, garantizarán el acceso permanente al agua para consumo humano y otros fines de los habitantes del Departamento mediante medios alternos de aprovisionamiento como carrotanques, agua potable tratada envasada, tanques de polietileno sobre vehículos de transporte, tanques colapsables, jagüeyes, molinos, pozos, entre otros, siempre que cumplan con las características y criterios de calidad del agua señalados en el ordenamiento jurídico para cada finalidad.

Parágrafo. Para la interpretación y ejecución de esta Ley primará la garantía del acceso al agua para consumo humano y la producción de alimentos. De esta forma, se garantizará progresivamente el derecho al mínimo vital de agua y el consumo básico, sin desmedro de los derechos de los pueblos étnicos de la región. En la interpretación y ejecución de esta Ley primará la garantía del acceso al agua potable para consumo humano.

| | |
|---|---|
| <p>Artículo 4o. De los proyectos para garantizar el acceso al agua y saneamiento básico. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio estructurará y ejecutará proyectos que tengan por objeto garantizar acceso al agua y saneamiento básico. Para la ejecución de los proyectos se le asignará recursos del Presupuesto General de la Nación, para lo cual el Gobierno nacional podrá hacer las operaciones presupuestales necesarias que permitan la ejecución de las medidas que sean del caso.</p> <p>Artículo 5o. Procedimiento abreviado de trámites ambientales. Las autoridades ambientales del departamento de La Guajira priorizarán las solicitudes de permisos, concesiones o autorizaciones ambientales de los proyectos que permitan garantizar el acceso al agua y saneamiento básico en el Departamento. Además, se reducirán a una tercera parte los términos de estos procedimientos administrativos, respetando los términos de ley de los principios de publicidad y contradicción de las actuaciones administrativas. En ningún caso se reducirán los estándares de control y manejo del Recurso Hídrico.</p> <p>Artículo 6o. Constitución de servidumbres a título gratuito. Las entidades nacionales y territoriales competentes podrán constituir servidumbres a título gratuito sobre bienes inmuebles fiscales y baldíos, adjudicables o no adjudicables, que sean necesarios para la implementación de proyectos de acceso al servicio de acueducto y alcantarillado en el departamento de La Guajira. Para ello, bastará la presentación del levantamiento topográfico de la franja o área requerida a la entidad competente para iniciar la ejecución de la obra.</p> <p>Las servidumbres y activos entregados a título gratuito en virtud del presente artículo no podrán ser transferidos a terceros sin la autorización de la entidad que las hubiera entregado.</p> <p>Parágrafo 1. Lo anterior, sin perjuicio del trámite legalmente requerido al que haya lugar de manera posterior, el cual deberá ser atendido de manera prioritaria por las entidades competentes.</p> <p>Parágrafo 2. Cuando se trate de territorios étnicos no titulados se podrán habilitar inversiones para proyectos de agua y saneamiento básico a través de la figura de servidumbre, con respeto de sus derechos y sin que el municipio de la jurisdicción realice el cobro de impuestos, contribuciones o tasas.</p> | <p>Parágrafo 3. En el caso de las servidumbres que se constituyan en resguardos indígenas, se dará aplicación al artículo 23 del Decreto 2164 de 1995.</p> <p>Artículo 7o. Creación del Patrimonio autónomo para las intervenciones en La Guajira. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio quedará facultado para la contratación directa de una fiducia mercantil que tenga por objeto la constitución de un patrimonio autónomo para la ejecución de los proyectos de agua y saneamiento básico en La Guajira, podrá contar con recursos del Presupuesto General de la Nación, los que asignen las entidades nacionales, los entes territoriales, las empresas operadoras de servicios públicos del Departamento, los municipios, los organismos internacionales de cooperación y otras personas naturales y jurídicas. Este patrimonio autónomo estará sujeto al cumplimiento de las normas que le sean aplicables.</p> <p>Los recursos transferidos al patrimonio autónomo para el desarrollo de proyectos de agua potable y saneamiento básico y los rendimientos financieros que estos generen, se destinarán al desarrollo de los referidos proyectos y al pago de las comisiones que el mismo genere.</p> <p>Los recursos que conforman el patrimonio autónomo se entenderán ejecutados con el traslado que realicen los aportantes al Instituto de la Gestión del Agua de La Guajira de que trata el artículo 12 de la presente Ley.</p> <p>Una vez el Instituto de la Gestión del Agua de La Guajira inicie su operación, el Patrimonio autónomo será cedido o subrogado a este.</p> <p>Artículo 8o. Uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico. Para asegurar el acceso al agua y saneamiento básico, el departamento de La Guajira y sus municipios podrán destinar los recursos necesarios del Sistema General de Participaciones de agua potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB) del fin de financiar el acceso al agua potable y saneamiento básico en los términos del artículo 3 de la presente Ley.</p> <p>Para garantizar el acceso al agua potable y saneamiento básico en las comunidades indígenas podrán destinarse recursos del Sistema General de Participaciones asignados a resguardos indígenas, siempre y cuando, sea concertado con las autoridades indígenas de la respectiva jurisdicción.</p> <p>Artículo 9o. De la priorización de la contratación. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio priorizará la celebración de contratos estatales para el suministro de bienes, la</p> |
| <p>prestación de servicios, el desarrollo del Proyecto Multipropósito del Río Ranchería y la ejecución de obras destinadas a garantizar el acceso al agua y saneamiento básico en el departamento de La Guajira.</p> <p>Artículo 10. Contratación con organizaciones sociales, comunitarias e indígenas. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio estará facultado para realizar contrataciones directas con organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas de carácter social, cívicas, comunitarias y étnicas, las cuales tendrán por objeto adquirir los bienes, servicios y obras necesarias para cumplir los fines de esta Ley.</p> <p>Artículo 11. Temporalidad de las competencias, funciones y medidas asignadas al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Las funciones y facultades previstas en los artículos 2, 3, 4 y 10 de la presente Ley serán ejercidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio hasta tanto entre en funcionamiento el Instituto de la Gestión del Agua de La Guajira, creado por el artículo 12 de esta Ley. Una vez entre en funcionamiento el Instituto, serán ejercidas por este.</p> <p>El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio seguirá ejerciendo las funciones que le son propias en materia de Agua Potable y Saneamiento Básico de conformidad con lo previsto en el Decreto Ley 3571 de 2011.</p> <p>Artículo 12. Creación del Instituto de la Gestión del Agua de La Guajira. Créase el Instituto de la Gestión del Agua de La Guajira como una entidad descentralizada del orden nacional, adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, estructura administrativa y planta de personal de conformidad con lo dispuesto en la Ley 489 de 1998. Su objeto será gestionar el recurso hídrico en el territorio del departamento de La Guajira para reducir la vulnerabilidad de la población ante las amenazas económicas, sociales y ambientales relacionadas con la falta de acceso al agua.</p> <p>Este Instituto tiene como finalidad adelantar todas las acciones requeridas para garantizar el acceso al agua potable y saneamiento básico de la población del departamento de La Guajira, así como mitigar los efectos de los eventos de variabilidad climática y el cambio climático. Esta finalidad incluye la operación adecuada de la infraestructura estratégica de agua, la identificación, estructuración y gestión de proyectos, la ejecución de procesos contractuales y la disposición y transferencia de los recursos necesarios para cumplir con su misionalidad.</p> | <p>El Instituto tendrá como sede la ciudad de Riohacha o el lugar que considere más eficaz el Consejo Directivo.</p> <p>Artículo 13. Funciones: Son funciones del Instituto de la Gestión del Agua de La Guajira:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinar las estrategias, acciones y proyectos asociados con la gestión integrada del recurso hídrico en el departamento de La Guajira, así como la administración del acceso al agua, promoviendo su uso sostenible. 2. Desarrollar los estudios y planes que permitan generar el conocimiento de la oferta hídrica y la demanda de agua para consumo humano y otros usos. 3. Estructurar y ejecutar planes para la protección y conservación del recurso hídrico en el departamento de La Guajira. 4. Desarrollar y ejecutar los estudios y diseños de las estrategias, acciones y proyectos requeridos, incluyendo nuevas tecnologías, para garantizar el acceso al agua potable y saneamiento básico de la población, así como mitigar los efectos de los eventos de variabilidad y cambio climático. 5. Implementar políticas y medidas para priorizar el uso del agua para el consumo humano. 6. Coordinar la operación y desarrollar las medidas requeridas para garantizar la sostenibilidad de la infraestructura estratégica de agua en el Departamento. 7. Operar el Proyecto Multipropósito del Río Ranchería como un activo estratégico para garantizar el acceso al agua potable en el Departamento. 8. Estructurar, financiar, ejecutar y operar los sistemas no convencionales de abastecimiento de agua para consumo humano, incluidos aquellos que carezcan de esquemas que aseguren su sostenibilidad, garantizando el funcionamiento de la infraestructura y la prestación del servicio y el acceso al agua, de conformidad con el artículo 3 de esta Ley. 9. Coordinar con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD y el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres la atención de las comunidades afectadas por situaciones de emergencia que permitan garantizar el acceso al agua. 10. Formular, estructurar, implementar, contratar y ejecutar los proyectos cuyo objetivo sea asegurar el suministro de agua eficiente, oportuna y de calidad en el departamento de La Guajira, en coordinación con las entidades nacionales, departamentales, municipales y autoridades étnicas. 11. Diseñar e implementar las estrategias de sostenibilidad de las infraestructuras de acceso al agua en conjunto con las comunidades y las entidades territoriales. |

| | |
|--|--|
| <p>12. Constituir servidumbres a título gratuito sobre bienes inmuebles fiscales y baldíos, adjudicables y no adjudicables, con la finalidad de que las entidades garantes del acceso al servicio de acueducto y alcantarillado, y quienes se contraten para tal efecto, puedan cumplir con la finalidad de esta Ley.</p> <p>13. Realizar la adquisición de predios y constitución de servidumbres para la construcción y operación de proyectos de agua y saneamiento básico.</p> <p>Artículo 14. Integración del Consejo Directivo. La Dirección y administración estará a cargo de un Consejo Directivo, el cual estará integrado de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El (la) Ministro(a) de Vivienda Ciudad y Territorio, quien lo presidirá, 2. El (la) Ministro(a) de Hacienda y Crédito Público, 3. El (la) Director(a) del Departamento de Planeación Nacional, 4. El (la) Viceministro(a) de agua y saneamiento básico, 5. Un (1) representante de los alcaldes de los municipios del departamento de La Guajira, designado por estos, 6. El (la) Gobernador(a) del departamento de La Guajira, 7. Dos (2) representantes de las comunidades indígenas asentadas en el Departamento designados por las organizaciones indígenas de la región, 8. Un (1) representante de las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras asentadas en el departamento de La Guajira, designado por las organizaciones de estas comunidades. 9. Un (1) representante de las comunidades campesinas del departamento de La Guajira, designado por las organizaciones de estas comunidades, 10. Un (1) representante de las cámaras de comercio con jurisdicción en el Departamento. <p>Parágrafo 1. Los ministros que conforman el Consejo Directivo únicamente podrán delegar su participación a los viceministros.</p> <p>Al Consejo Directivo podrá invitarse a los ministros que no tengan asiento en esta instancia, cuando la temática que se tratará tenga relación con las competencias de esas entidades. En ese caso, deberá asistir el Ministro(a) a la sesión y contará con voz, pero sin voto.</p> <p>Parágrafo 2. El Consejo Directivo podrá crear los comités que se requieran, en los cuales podrán tener presencia representantes del sector privado, de la sociedad civil, comunidades étnicas, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales u organismos multilaterales. Los Comités podrán proponer planes de acción para cumplir con las competencias del Instituto, los cuales serán aprobados por el Consejo Directivo.</p> | <p>Parágrafo 3. A las sesiones del Consejo Directivo asistirá con voz, pero sin voto, el representante legal de la sociedad fiduciaria o consorcio fiduciario que administre el patrimonio autónomo a que se refiere el artículo 7 de la presente Ley.</p> <p>Parágrafo 4. El Consejo Directivo podrá determinar las necesidades de personal para el cumplimiento de las funciones de la Dirección con arreglo a las disposiciones vigentes.</p> <p>Artículo 15. Funciones del Consejo Directivo. Para el cumplimiento de los objetivos del Instituto, el Consejo Directivo ejercerá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Adoptar los planes y proyectos que deban ejecutarse con cargo a los recursos del Instituto. 2. Aprobar el presupuesto anual y las modificaciones presupuestales del Instituto. 3. Autorizar al Instituto para contratar directamente cuando se trate de contratos para la ejecución de actividades que solamente puedan encomendarse a determinadas personas, en consideración a sus calidades especiales; contratos de prestación de servicios, de consultoría y los relacionados con actividades operativas, logísticas o asistenciales; arrendamiento, comodato y adquisición de bienes inmuebles cuando la cuantía del futuro contrato supere los 20.000 smmlv. En todo caso, siempre se requerirá autorización del Consejo Directivo tratándose de contratos para operaciones de crédito y sus actividades conexas. 4. Designar una firma de reconocido prestigio para que ejerza la auditoría de conformidad con la Ley. 5. Estructurar, previa aprobación del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, mecanismos de financiación a través de los cuales el Instituto logre obtener recursos para prestar o asegurar el acceso al agua y saneamiento básico, con el fin de cumplir los objetivos de esta Ley. 6. Identificar, estructurar y gestionar proyectos, aprobar la ejecución de procesos contractuales y definir los mecanismos para la disposición y transferencia de recursos. 7. Adoptar el Plan de Acción preparado por los comités a que se refiere el parágrafo 2 del artículo 14 de la presente Ley. 8. Adoptar las acciones requeridas para realizar la gestión del agua en las diferentes infraestructuras presentes en el territorio que permitan priorizar el uso del agua para consumo humano. 9. Desarrollar la estructura del Instituto, definir sus funciones, aprobar la planta de personal y determinar el manual de funciones y competencias. 10. Darse su propio reglamento. |
| <p>11. Las demás que se requieran para el cabal cumplimiento de los objetivos del Instituto y que le sean asignadas por el Gobierno Nacional.</p> <p>Artículo 16. Dirección del Instituto. El Instituto tendrá un director, designado por el Presidente de la República, quien tendrá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ejercer la representación legal del Instituto. 2. Coordinar el diseño de las estrategias, acciones y proyectos a cargo del Instituto. 3. Ejecutar los planes y proyectos aprobados por el Consejo Directivo que deban celebrarse con cargo a los recursos del Instituto. 4. Celebrar como representante legal del Instituto los contratos autorizados por el Consejo Directivo de acuerdo con lo establecido en el numeral 3 del artículo anterior. 5. Realizar los negocios fiduciarios que se requieran para el manejo y disposición de los recursos del Instituto y que hayan sido aprobados por el Consejo Directivo. 6. Solicitar y revisar los informes de auditoría que le sean presentados sobre los actos y contratos que realice el Instituto. 7. Expedir los certificados correspondientes a las donaciones recibidas. 8. Celebrar los contratos o convenios necesarios para la formulación y ejecución de los esquemas de financiación estructurados por el Consejo Directivo. 9. Rendir al Consejo Directivo informes trimestrales de gestión y resultados. 10. Hacer seguimiento y asegurar el cumplimiento del Plan de Acción aprobado por el Consejo Directivo. 11. Hacer seguimiento y asegurar el cumplimiento de las acciones requeridas para realizar la gestión del recurso hídrico en las diferentes infraestructuras presentes en el Departamento que permitan priorizar el uso del agua para consumo humano. 12. Ejercer las funciones de nominador de acuerdo con las directrices del Consejo Directivo. 13. Las demás que le sean asignadas por el Consejo Directivo. <p>Artículo 17. Patrimonio. El patrimonio del Instituto estará constituido por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las partidas que se le asignen en el presupuesto nacional. 2. Los recursos provenientes de crédito interno y externo. 3. Las donaciones que reciba para sí. 4. Los recursos provenientes de cooperación nacional o internacional. 5. Los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título. | <p>Parágrafo 1. El Gobierno Nacional podrá, con cargo a los recursos de este Instituto, celebrar convenios con gobiernos extranjeros cuyo objeto esté relacionado con las competencias de la entidad.</p> <p>Parágrafo 2. Las entidades territoriales podrán aportar recursos a través de esquemas de cofinanciación para el desarrollo de los proyectos que sean identificados, estructurados y gestionados por el Instituto a que se refiere el presente artículo.</p> <p>Artículo 18. Régimen Contractual. Los contratos que celebre el Instituto para el cumplimiento de su objeto se regirán por el Estatuto General de Contratación Pública, sin perjuicio de las normas aplicables a los contratos que tengan régimen jurídico especial.</p> <p>Artículo 19. Estudios del agua. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tendrá un plazo de un (1) año tras la entrada en vigencia de la presente Ley, para desarrollar un plan de priorización de fuentes de abastecimiento de agua para uso doméstico para los municipios de La Guajira.</p> <p>Artículo 20. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <div style="text-align: right;">  MARtha ISABEL PERALTA EPIÉYÚ Senadora de la República </div> |

| | | | |
|--|---|---|--|
|  OMAR RESTREPO Senador de la República Partido Comunes | HERACLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Pacto Histórico |  María del Mar Pizarro García Representante a la Cámara Pacto Histórico |  David Alejandro Toro Ramírez Representante a la Cámara Pacto Histórico |
|  ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA SENADORA PACTO HISTÓRICO |  BERENICE BEDOYA PÉREZ Senadora de la República |  GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Unión Patriótica- Pacto Histórico |  JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO Senador de la República de Colombia |
|  Jael Quiroga Carrillo Senadora de la República de Colombia Pacto Histórico- UP |  Alex Flores Hernández |  GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER Senadora de la República |  PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Represente a la Cámara por Boyacá Pacto Histórico. |
|  Wilson Arias Castillo |  Samuel Andrés Jaime |  ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara por Putumayo Pacto Histórico | Carlos A. Benavides M. Senador |
|  Imelda Daza Cotes - Senadora Comunes |  Isabel Echeverri |  Roberto Díaz |  Roberto Díaz |
|  María José Pizarro |  María José Pizarro |  Roberto Díaz |  Roberto Díaz |

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5 de 1992)

El día 22 del mes Noviembre del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 197 Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H. D. Martha Revilla, Omar Restrepo, Esmeralda Hernández, Berenice Bedoya, Jael Quiroga, Alex Flores, Wilson Arias, Samuel Jaime, Diler Lobo, Clara Lopez, Imelda Daza o Senadora


SECRETARIO GENERAL

Exposición de Motivos

Proyecto de Ley N° 197 de 2023

"Por medio de la cual se establecen medidas para garantizar el acceso al agua para consumo humano y saneamiento básico en el departamento de La Guajira"

Introducción:

El departamento de La Guajira, situado en la región norte de Colombia, está conformado por quince municipios (incluido Riohacha, su ciudad capital), 44 corregimientos y una gran multiplicidad de rancherías (asentamiento tradicional indígena) y caseríos; todos distribuidos en tres grandes subregiones: la Alta Guajira (Uribia, Maicao y Manauare), la Media Guajira (Dibulla y Riohacha) y la Baja Guajira (Albania, Barrancas, Distracción, Fonseca, Hatonuevo, San Juan del Cesar, El Molino, Urumita, Villanueva y La Jagua del Pilar).

Conforme a los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el año 2023, La Guajira tiene una población total de 1.093.671 habitantes. Dentro de esta demografía, se destaca que el 42,4%, (463.716 personas) son pertenecientes a comunidades indígenas, de las que el 94,1% (436.357 personas) pertenecen al pueblo indígena Wayúu.

El departamento de La Guajira es el territorio que alberga la mayor cantidad de población indígena de Colombia, alcanzando un 20% de la población de todo el territorio nacional. Tres de sus municipios concentran en su mayoría a la población indígena wayúu, estos son: Uribia (95,9%), Manauare (88,2%) y Maicao (40,1%).

Justificación:

A pesar de la amplia riqueza cultural y natural, ya que cuenta en su geografía con todos los pisos térmicos producto de la diversidad de ecosistemas terrestres y marinos, en el departamento de La Guajira se viene presentando una grave crisis humanitaria en materia de disponibilidad, acceso, suficiencia, suministro y garantía de una multiplicidad de derechos fundamentales y servicios básicos, materializados en causas múltiples, tales como: (i) La escasez de agua potable para el consumo humano; (ii) la crisis alimentaria por dificultades para el acceso físico y económico a los alimentos; (iii) los efectos del cambio climático acentuado por los climas cálido desértico y cálido árido que predominan en el

territorio y que viene afectando profundamente las fuentes de agua; (iv) la crisis energética y la falta de infraestructura eléctrica idónea y adecuada, en especial en las zonas rurales, a pesar de que La Guajira cuenta con el más alto potencial para la generación de energía eólica y solar del país; (v) la baja cobertura para el acceso a los servicios de salud, en especial en zonas rurales; (vi) la baja cobertura en el sector de educación, con altos índices de deserción escolar, infraestructura de baja calidad y malas condiciones laborales para educadores (situaciones que son más notorias en la zona rural, en donde las comunidades indígenas atienden clases en condiciones precarias), (vii) así como otros problemas de orden social, económica y político.

Este cúmulo de escenarios y situaciones, han conllevado a la necesidad de adoptar medidas urgentes por parte de todas las entidades del orden nacional, departamental y municipal, para superar la gravísima situación que padece la población guajira.

Las Altas Cortes en Colombia no han sido ajenas a esta situación. En múltiples ocasiones, a través de sentencias judiciales y autos de seguimiento, han puesto en evidencia una fehaciente crisis humanitaria y una reiterativa falta de garantías en relación al goce efectivo de los derechos fundamentales, hasta tal punto de declarar la existencia de un estado de cosas inconstitucional "en relación con el goce efectivo de los derechos fundamentales a la alimentación, a la salud, al agua potable y a la participación de los niños y niñas del pueblo Wayúu, antes del incumplimiento de los parámetros mínimos constitucionales aplicables a las políticas públicas del Gobierno Nacional, del Departamento de La Guajira"¹.

Si bien la sentencia T-302/17 proferida por la H. Corte Constitucional, por medio de la cual se declaró el mencionado estado de cosas inconstitucional, es la mayormente conocida no ha sido la única providencia por medio de la cual el máximo tribunal constitucional ha tutelado los derechos fundamentales del pueblo guajiro y a ordenado a las autoridades competentes a tomar acciones inmediatas y medidas especiales para la garantía de los derechos, en específico, del derecho a la salud, al agua potable, a la alimentación y a la seguridad alimentaria².

Aunado a lo anterior, instancias internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se han pronunciado sobre esta situación, evidenciando el estado de pobreza, grave desnutrición y obstáculos para tener acceso al agua en el departamento y ordenando, entre otras, medidas cautelares necesarias para prevenir un daño irreparable a las personas del territorio guajiro.

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-302/17.
² Sentencia T-097 de 1995. Auto 004 de 2009. Sentencia T-256 de 2015. Sentencia T-466 de 2016. T-704 de 2016. Sentencia T-556 de 2017. Sentencia SU 698 de 2017. Sentencia T-359 de 2018. Sentencia T-216 de 2019. Sentencia T-172 de 2019. Sentencia G14 de 2019

A pesar de que en el marco de las decisiones adoptadas por la CIDH, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, se han adelantado proyectos de inversión por parte de las entidades del orden nacional, departamental y municipal, con fuentes de financiación como: (i) recursos del Presupuesto General de La Nación, (ii) Sistema General de Regalías SGR, (iii) Sistema General de Participaciones - SGP y (iv) Recursos de Cooperación Internacional; estas no han sido suficientes para superar la crisis humanitaria presentada en el departamento.

Tan es así, que 5 años después de haber sido proferida la sentencia T-302/17 (que declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en La Guajira), la Corte Constitucional sigue adoptando y ordenando medidas cautelares (Auto 696 de 2022) en favor de los derechos de la población Wayúu ya que determinó que persistían dificultades para la implementación de la política pública sobre el ECI, por insuficiencia e ineffectividad de las medidas adoptadas de forma ordinaria.

Una de las mayores consecuencias de la crisis humanitaria de La Guajira, marcada por la falta de acceso al agua y a la alimentación, es la tasa de mortalidad de niños y niñas por causas asociadas a la desnutrición.

El Ministerio de Salud y Protección Social determinó que desde el 2017 se mantienen las tasas de mortalidad por Desnutrición, Infección Respiratoria Aguda y Enfermedad Diarreica Aguda en menores de cinco años por encima de la tasa nacional, siendo en promedio: 8 veces más alta para desnutrición, 8 veces más alta para la Infección Respiratoria Aguda y 6 veces más alta para Enfermedad Diarreica Aguda.

De igual manera, determinó que el análisis de la carga de mortalidad en menores de cinco años para el periodo 2017-2022 muestra que del total de muertes por desnutrición que se presentaron en el país (1935), el 22,5% (435) ocurrieron en La Guajira. Con respecto a Infección Respiratoria Aguda (IRA) del total de muertes en el país (2.862) el 7,5% (216) se presentaron en La Guajira y para Enfermedad Diarreica de las muertes del país (1.052), el 16,9% (178) ocurriendo en el departamento.

Tabla 3. Defunciones y tasas de mortalidad en menores de cinco años por Desnutrición, Infección Respiratoria Aguda y Enfermedad Diarreica Aguda 2017 - 2022*

| EVENTO | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | | |
|---|------------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|-----|
| | Cas | Tas | Cas | Tas | Cas | Tas | Cas | Tas | Cas | Tas | Cas | Tas | |
| Mortalidad por Desnutrición por 100.000 menores de 5 años | Colombia | 256 | 5,0 | 395 | 10 | 293 | 5,2 | 363 | 6,7 | 206 | 7,0 | 386 | 9,1 |
| | La Guajira | 45 | 36 | 109 | 97 | 72 | 85 | 50 | 51 | 42 | 55 | 50 | 60 |
| Mortalidad por Infección Respiratoria Aguda por 100.000 menores de 5 años | Colombia | 910 | 14 | 543 | 17 | 510 | 12 | 286 | 6,7 | 329 | 6,3 | 464 | 12 |
| | La Guajira | 32 | 24 | 52 | 45 | 53 | 47 | 19 | 10 | 16 | 42 | 57 | 7 |
| Mortalidad por Enfermedad Diarreica Aguda por 100.000 menores de 5 años | Colombia | 420 | 2,9 | 177 | 4,6 | 258 | 6,6 | 104 | 3,4 | 173 | 4,4 | 181 | 4,8 |
| | La Guajira | 10 | 0,8 | 30 | 27 | 53 | 47 | 25 | 22 | 22 | 10 | 25 | 31 |

Fecha de elaboración: 21 de junio de 2023.
 Fuente 2017 - 2021: Consultado en página de datos del SERPND - Estadísticas vitales. Datos oficiales.
 Fuente 2022*: Consultado en página de datos del SERPND - Estadísticas vitales. Datos preliminares.
 Tasa de mortalidad calculada por 100.000 menores de 5 años.
 DANE: Proyecciones de población a nivel nacional. Periodo 1950 - 2019.
 DANE: Proyecciones de población a nivel nacional. Periodo 2020 - 2070.

Que el análisis a la semana epidemiológica 23, para el periodo 2017-2023, muestra que el departamento de La Guajira registra valores por encima del nivel nacional y aumentos en las tasas de mortalidad por desnutrición para los años 2022 y 2023.

Tabla 4. Defunciones y tasas de mortalidad en menores de cinco años por IRA, EDA y DNT, La Guajira y Colombia a semana epidemiológica 23 2017-2023

| Evento | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | | 2023* | | |
|---|------------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|-------|-----|---|
| | Cas | Tas | Cas | Tas | Cas | Tas | Cas | Tas | Cas | Tas | Cas | Tas | Cas | Tas | |
| Mortalidad por desnutrición | Colombia | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| | La Guajira | 2 | 2 | 5 | 4 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Mortalidad por infección respiratoria aguda | Colombia | 2 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| | La Guajira | 4 | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Mortalidad por enfermedad diarreica aguda | Colombia | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| | La Guajira | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

Fuente: Instituto Nacional de Salud. Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública - SIVIGILA 2017 - 2023 con corte a semana epidemiológica 23. Los datos de 2023 corresponden a información preliminar y está sujeta a cambios. Fecha de elaboración 21 de junio de 2023.

Al respecto, las Altas Cortes, las organizaciones internacionales, las organizaciones de DDHH, las veedurías, la sociedad civil y las mismas comunidades indígenas Wayúu del departamento han sido reiterativas al insistir que, para hacer frente a la crisis y a los altos índices de mortalidad infantil, es fundamental tener acceso inmediato e irrestricto al agua potable.

- De la situación del agua potable y saneamiento básico en La Guajira.

Las zonas rurales y las comunidades indígenas Wayúu del departamento de La Guajira padecen de manera generalizada de la carencia de agua potable. Esta situación tiene al

menos dos causas significativas: (i) el entorno ambiental que ha sufrido periodos extensos de sequía que secan los pozos naturales (jagüeyes) y (ii) la omisión de parte de las autoridades competentes para proveer el suministro de agua potable.

De acuerdo con los datos del Documento CONPES 3883 las cifras de cobertura del servicio público de agua potable y saneamiento básico en las áreas urbanas del departamento de La Guajira son inferiores al promedio nacional (97% en acueducto y 91% en alcantarillado). Para el 2023, según datos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios la cobertura alcanza el 86% en acueducto y 71% en alcantarillado en áreas urbanas. Solo los municipios de Riohacha, Maicao y El Molino contaron con suministro de agua apta para el consumo humano en el año 2015.

En relación con las zonas rurales, La Guajira presenta bajas coberturas en acueducto y alcantarillado (21% y 33% respectivamente), lo que contrasta con el promedio nacional (73% y 70% respectivamente).

Así las cosas, se evidencia que un número importante de la población guajira no cuentan con fuentes de agua potable, y quienes cuentan con ellas tienen dificultades en el acceso. La ausencia de agua potable incide de manera directa en la calidad de vida y los múltiples problemas asociados a la desnutrición de la población, en especial, de los niños y niñas.

A la fecha, no se han logrado proveer los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a todos los habitantes del departamento de La Guajira, razón por la cual, se sigue comprometiendo el estado de salud de todos los habitantes del territorio.

Tal como lo ha reiterado la Corte Constitucional, sin agua potable disponible, accesible y de calidad, ningún esfuerzo de alimentación o de atención en salud podrá solucionar de fondo la crisis humanitaria en La Guajira, en específico la de los niños y niñas indígenas wayúu.

- De los mecanismos para el acceso al agua potable y saneamiento básico en La Guajira.

La Ley 142 de 1994 consagró el régimen de los servicios públicos domiciliarios, y en su artículo 4 señaló que los servicios públicos domiciliarios se consideran servicios públicos esenciales.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 279 de la Ley 1955 de 2019, es deber de las entidades territoriales asegurar que los servicios domiciliarios de acueducto y alcantarillado sean prestados de manera eficiente a toda la población.

| | |
|---|---|
| <p>Ahora bien, como se ha expuesto anteriormente, para hacer frente a la crisis de agua potable y saneamiento básico, a través de medidas o mecanismos de alto impacto y alcance estructural, es necesario: (i) garantizar la sostenibilidad de todas las intervenciones estatales; (ii) garantizar un diálogo genuino con las autoridades legítimas del pueblo Wayúu, (iii) mejorar la información disponible para la toma de decisiones y, en general, (iv) aumentar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua.</p> <p>Respecto de esta última, si bien el orden Institucional actual intenta gestionar el recurso hídrico desde diferentes entidades y sectores administrativos, lo realiza sin ningún enfoque integral y sistémico que incorpore a las comunidades, sus necesidades específicas, su cosmovisión y su conocimiento ancestral. Así, por ejemplo, resulta sumamente necesario integrar la gestión del agua para consumo humano con la gestión del agua para la actividad agrícola y, así mismo, la gestión de estos dos frentes a la sostenibilidad ambiental y a su efectiva socialización con las comunidades afectadas.</p> <p>Para implementar un plan articulado, integral y sostenible que permita garantizar el acceso al agua y saneamiento básico, resulta necesario establecer un mecanismo institucional de carácter científico y técnico que permita obtener los resultados necesarios para la toma de las mejores decisiones administrativas, presupuestales e institucionales, tendientes a la mitigación y prevención de riesgos en materia de agua y saneamiento básico.</p> <p>Por lo tanto, se requiere de una entidad que genere y coordine desde la institucionalidad, acciones integrales, sistémicas y sostenibles cuya planificación se centre en un solo criterio que concentre la administración de los diferentes usos del agua.</p> <p>El Instituto de la Gestión del Agua de La Guajira cuya creación se propone, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, tendrá por objeto coordinar y gestionar de manera integral el recurso hídrico en el territorio del departamento de La Guajira y la reducción de la vulnerabilidad que padece la población por la falta de acceso al agua y saneamiento básico.</p> <p>Esta entidad especializada, del orden nacional, adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, deberá contar con el conocimiento científico, técnico, social, cultural y económico sobre el uso del recurso hídrico en La Guajira para coordinar la gestión de este recurso de manera eficiente y eficaz, a efectos de garantizar sus diferentes usos, dándole prioridad al consumo humano.</p> <p>Lo anterior, sin perjuicio de las competencias de las entidades del orden nacional, entidades territoriales, entidades a cargo de la prestación de los servicios públicos, resguardos indígenas, entre otros, en virtud de los principios de colaboración armónica, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad que se conviertan en medidas</p> | <p>sustentable que corrijan las condiciones que generan el desconocimiento de los derechos fundamentales de los habitantes y permitan superar la inconstitucionalidad.</p> <p>No obstante, a pesar de los esfuerzos en la materia, como se ha expuesto en la presente exposición de motivos, no se han logrado proveer los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a todos los habitantes del departamento de La Guajira. Escenario que demanda que la Nación intervenga en el sentido de coordinar y desarrollar de manera conjunta la gestión del servicio público de agua potable y saneamiento básico.</p> <p>La coordinación y rectoría del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la creación de un Instituto que refuerce el apoyo técnico, especializado, presupuestal, administrativo e institucional, son medidas para resolver esta necesidad y que amerita la atención del departamento de La Guajira.</p> <p>Fundamentos constitucional, legal y jurisprudencial del Proyecto de Ley:</p> <p>El presente Proyecto de Ley tiene sustento en múltiples principios y mandatos constitucionales como los de la atención de la salud y el saneamiento ambiental como servicios públicos a cargo del Estado (art 49), el derecho a gozar de un ambiente sano (art 79), el acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos (art 334), la inherencia de los servicios públicos a la finalidad social del Estado (art 365), el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable (art 366), entre otros.</p> <p>Así mismo, tiene sustento en importantes disposiciones legales como la Ley 373 de 1997 "Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua", la Ley 142 de 1994 "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones" y las demás disposiciones que las desarrollan.</p> <p>Sin embargo, es importante resaltar que una de las mayores justificaciones o sustejos del presente Proyecto de Ley es la respuesta y/o cumplimiento a las órdenes proferidas por el máximo Tribunal Constitucional.</p> <p>Además de las consideraciones y órdenes dispuestas por la Honorable Corte Constitucional en sentencia T-302 de 2017, que pueden ser tramitadas y/o cumplidas por medio de medidas administrativas o legislativas, esta Corporación, en comunicado de sentencia C-383 de 2023 exhortó al Congreso de la República para que, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ordinarias, adopten las medidas necesarias para superar la grave crisis humanitaria estructural que existe en el departamento de La Guajira constatada en la Sentencia T-302 de 2017 y, con ello, se garantice la efectividad de los derechos fundamentales de las personas que habitan en esa zona del país. Así</p> |
| <p>mismo, para que fortalezcan las instituciones previstas en el ordenamiento jurídico con competencias en materia de cambio climático y le asignen los recursos que las circunstancias demanden.</p> <p>En esta sentencia (C-383 de 2023), si bien declaró inexecutable el Decreto 1085 de 2023 "Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira" con efectos diferidos a esta decisión por el término de un (1) año contados a partir de su expedición, con el fallo hizo un llamado al Congreso de la República para que responda de manera efectiva y decidida a la crisis humanitaria de carácter estructural que afronta el departamento de La Guajira, y a su agravamiento como consecuencia de la crisis climática.</p> <p>Así las cosas, el Legislativo tiene la responsabilidad constitucional de ejercer sus competencias para evitar que este Departamento siga registrando los indicadores más bajos del país en materia de acceso al agua potable y saneamiento básico, tasas por debajo de las nacionales en la cobertura de servicios de energía eléctrica y educación, el índice de GINI más elevado, así como el índice más alto de pobreza multidimensional. Y en especial, para evitar que sus habitantes, sus niños y niñas, sigan padeciendo de hambre y de sed.</p> <p>El plurimencionado Decreto 1085 de 2023, proferido por el Gobierno nacional, además de (i) declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira, (ii) dispuso que el Gobierno nacional ejerciera las facultades y obligaciones a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis; y (iii) que podrá se adopta mediante decretos legislativos todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la propagación de sus efectos.</p> <p>En relación al Decreto, la Corte Constitucional encontró acreditados los tres elementos que integran el análisis del presupuesto fáctico, a saber: Juicio de realidad, de identidad y de sobrevenida, sin embargo, pese a la satisfacción de tales juicios, la Corte no consideró satisfecho el juicio de suficiencia, puesto que la respuesta a los desafíos que plantea el agravamiento de la crisis climática que se puso de manifiesto en el departamento de La Guajira, debe convocar la acción decidida y la colaboración armónica de todas las instituciones del Estado y llevarse a cabo, en primer lugar, a través de los instrumentos ordinarios que prevé la Constitución.</p> <p>Para la Corte Constitucional la gravedad de la crisis climática, y la necesidad de actuar de manera decidida para afrontarla, no puede allanar el camino al estado de excepción, que debe seguir siendo el último recurso al cual acudir, cuando no existan mecanismos ordinarios o los existentes no sean idóneos o insuficientes para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.</p> | <p>Así las cosas, en cumplimiento de las disposiciones y llamado realizado por la H. Corte Constitucional al Congreso de la República, como foro natural por excelencia para conjurar problemáticas estructurales o su agudización, se sustenta la presente iniciativa legislativa.</p> <p>Cabe advertir que, si bien la Corte Constitucional, mediante sentencias C-383/23 y C-464/23 declaró inexecutable el Decreto 1085 de 2023 "Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira" y el Decreto 1250 de 2023 "Por el cual se adoptan medidas en materia de agua y saneamiento básico, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira" el contenido de este Proyecto de Ley no vulnera lo establecido en el artículo 243 de la Constitución Política.</p> <p>Conflicto de intereses:</p> <p>En aplicación a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, y dando cumplimiento al inciso uno del artículo 291, sobre la obligación del autor de describir las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés de acuerdo al artículo 286, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no genera un posible conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, por cuanto se trata de disposiciones de carácter general que se aplicarán para toda la población del departamento de La Guajira y no originan beneficios particulares, actuales y directos.</p> <p>Sobre este tema el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:</p> <p><i>"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por 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"</i>⁴.</p> <p>De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:</p> <p>⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo; sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número: PI, 01150-00 (C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia).</p> |

"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."

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción del posible conflicto de interés que se pueda presentar frente al trámite del presente Proyecto de Ley no exime del deber del congresista de identificar causales adicionales y manifestar oportunamente.

Cordialmente,


MARTHA ISABEL PERALTA EPIYÚ
 Senadora de la República

| | |
|--|--|
|  OMAR RESTREPO Senador de la República Partido Comunes |  HERACLITO LANDINEZ SUAREZ Representante a la Cámara Pacto Histórico |
|  ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA SENADORA |  BERENICE BEDOYA PÉREZ Senadora de la República |

| | |
|--|---|
| PACTO HISTÓRICO | |
|  Jael Quiroga Carrillo Senadora de la República de Colombia Pacto Histórico-UP |  |
|  Alison Arias Castilla |  |
|  Diana |  Ulysses CLASAA 40192 |
|  Inelda Pava Cotes - Senadora Comunes |  Isabel Zúñiga |
|  Naira Bré Prando |  Juli |
|  Esteban Ramirez |  Camilo |
| |  Karina Espinosa |

| | |
|--|--|
|  María del Mar Pizarro García Representante a la Cámara Pacto Histórico |  David Alejandro Toro Ramirez Representante a la Cámara Pacto Histórico |
|  GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Unión Patriótica- Pacto Histórico |  JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO Senador de la República de Colombia |
|  PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara por Boyacá Pacto Histórico. |  GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER Senadora de la República |
|  ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara por Putumayo Pacto Histórico |  Carlos A. Benavides |
|  Robert Daza |  A. C. F. |
| | |
| | |

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General del Senado, 118 y 119 Calle 100 No. 100

El día 22 del mes Noviembre del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley

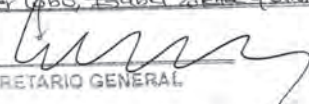
Nº. 197 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: Marta Peralta, Omar Restrepo, Esmeralda Hernández,

Berenice Bedoya, Jael Quiroga, Alex Florez, Alison Arias,

Sandra Jaimés, Delber Lobo, Isabel Zúñiga y otros congresistas


 SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES

Bogotá D.C., 22 de noviembre de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.197/23 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA GARANTIZAR EL ACCESO AL AGUA PARA CONSUMO HUMANO Y SANEAMIENTO BÁSICO EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ, OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA, ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA, BERENICE BEDOYA PÉREZ, JAEI QUIROGA CARRILLO, ALEX XAVIER FLÓREZ HERNÁNDEZ, WILSON NEVER ARIAS CASTILLO, SANDRA YANETH JAIMES CRUZ, DIDIER LOBO CHINCHILLA, CLARA LÓPEZ OBREGÓN, IMELDA DAZA COTES, ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ, INTI RAÚL ASPRILLA REYES, MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ, JOSUÉ ALIRIO BARRERAS RODRÍGUEZ, JOSÉ VICENTE CARREÑO CASTRO, JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO, GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER, CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA, ROBERT DAZA GUEVARA, ESTEBAN QUINTERO CARDONA, KARINA ESPINOSA OLIVER; y los Honorables Representantes HERACLITO LANDINEZ SUÁREZ, MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA, DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ, GABRIEL BECERRA YAÑEZ, PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA, ANDRÉS CANCELANTE LÓPEZ y otras firmas ilegibles. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – NOVIEMBRE 22 DE 2023

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 DE 2023 SENADO

por la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1563 de 2012 y se dictan otras disposiciones.

| | |
|---|--|
| <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY [–] DE 2023</p> <p style="text-align: center;">"POR LA CUAL SE MODIFICAN ALGUNOS ARTÍCULOS DE LA LEY 1563 DE 2012 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1. Adiciónese un párrafo al Artículo 1 de la Ley 1563 de 2012, así:</p> <p><i>"Parágrafo. Los actos administrativos de contenido particular que sean susceptibles del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en materia tributaria, aduanera o cambiaria de competencia de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN podrán ser sometidos a arbitraje institucional en los términos de la presente ley y el laudo se proferirá en derecho.</i></p> <p><i>Para el efecto, la administración o la contraparte podrán proponer un compromiso en los términos del artículo 6 de la presente Ley, en el que además se indicará la forma de designación de los árbitros y el centro de arbitraje en el cual se desarrollará el respectivo trámite. El compromiso podrá proponerse, en materia tributaria, desde la notificación de la demanda hasta el fallo de primera instancia y, en materia aduanera o cambiaria, desde la citación a la audiencia de conciliación extrajudicial hasta el fallo de primera instancia.</i></p> <p><i>En el evento en el que la propuesta de compromiso sea presentada por la administración, la contraparte dispondrá de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente a su notificación electrónica para aceptar, rechazar o proponer modificaciones por escrito al compromiso. En aquellos eventos en los que la contraparte presente una propuesta de modificación, la administración dispondrá de cinco (5) días hábiles para comunicar su aceptación o rechazo.</i></p> <p><i>En el evento en el que la propuesta de compromiso sea presentada por la contraparte, la administración dispondrá de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente a su comunicación para aceptar, rechazar o proponer modificaciones por escrito al compromiso. En aquellos eventos en los que la administración presente una propuesta de modificación, la contraparte dispondrá de cinco (5) días hábiles para comunicar su aceptación o rechazo.</i></p> | <p><i>En aquellos eventos en los que no exista aceptación expresa del compromiso no habrá lugar al arbitramento.</i></p> <p><i>El Director General de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN, mediante resolución, definirá los lineamientos, políticas y procedimientos para implementar el arbitraje institucional de que trata este parágrafo."</i></p> <p>ARTÍCULO 2. Adiciónese un párrafo al Artículo 27 de la Ley 1563 de 2012, así:</p> <p><i>"Parágrafo 2. Cuando se trate de asuntos tributarios, aduaneros o cambiarios a los que se refiere el parágrafo del artículo 1 de la presente Ley, los honorarios y gastos, serán asumidos por el demandante."</i></p> <p>ARTÍCULO 3. Adiciónese un inciso al Artículo 46 de la Ley 1563 de 2012, así:</p> <p><i>"Cuando se trate del recurso de anulación y revisión de laudos arbitrales proferidos en materia tributaria y aduanera a los que se refiere el parágrafo del artículo 1 de la presente Ley, será competente la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y en asuntos cambiarios, lo será la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado."</i></p> <p>ARTÍCULO 4. Adiciónese el numeral 8 al artículo 831 del Estatuto Tributario, así:</p> <p><i>"8. La notificación del auto admisorio de la demanda arbitral."</i></p> <p>ARTÍCULO 5. Principios de economía y eficacia en la actuación de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – UAE DIAN. Para optimizar los recursos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –UAE DIAN en aquellas actividades que permitan, entre otras, un mayor recaudo y/o combatir conductas ligadas al incumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, el Director General, mediante resolución, definirá la política y los criterios de priorización para iniciar procesos y actuaciones administrativas a cargo de la entidad, así como para ejercer el deber de denuncia y el medio de control de reparación directa.</p> <p>ARTÍCULO 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  RICARDO BONILLA GONZÁLEZ Ministro de Hacienda y Crédito Público </div> <div style="text-align: center;">  NÉSTOR IVÁN OSUNA PATIÑO Ministro de Justicia y del Derecho </div> </div> |
|---|--|

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente documento tiene como objetivo establecer los motivos que dan lugar a la propuesta de modificar la Ley 1563 de 2012 para establecer el arbitraje como mecanismo alternativo de solución de conflictos en materia tributaria, aduanera o cambiaria y dictar otras disposiciones concordantes, contribuyendo a la economía, celeridad y eficacia en las actuaciones de la DIAN y la administración de justicia.

En desarrollo de lo anterior, el presente documento se divide en los siguientes numerales:

- 1. Análisis jurídico de la posibilidad de habilitar el arbitraje en materia tributaria, aduanera o cambiaria de competencia de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en adelante "DIAN");
2. Análisis de la tasa de éxito en la litigiosidad de la DIAN;
3. Análisis de la duración de los procesos arbitrales en otras áreas del derecho;
4. Análisis de la congestión en la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Colombia;
5. Priorización en la asignación de recursos en la Administración;
6. Análisis de impacto fiscal;
7. Consideraciones finales relacionadas con la conveniencia de la propuesta.

1. Análisis jurídico de la posibilidad de habilitar el arbitraje en materia tributaria, aduanera o cambiaria de competencia de la DIAN

El artículo 116 de la Constitución Política establece que:

"(...) Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley".

En este sentido, el legislador, facultado por el artículo 116 de la Constitución, incluyó en el numeral 3 del artículo 13 de la Ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de Administración de Justicia, lo siguiente:

"3. Los particulares actuando como conciliadores o árbitros habilitados por las partes, en asuntos susceptibles de transacción, de conformidad

con los procedimientos señalados en la ley. Tratándose de arbitraje, las leyes especiales de cada materia establecerán las reglas del proceso, sin perjuicio de que los particulares puedan acordarlas. Los árbitros, según lo determine la ley, podrán proferir sus fallos en derecho o en equidad."

En línea con lo anterior, el legislador en el artículo 111 de la Ley 446 de 1998 estableció que:

"El arbitraje es un mecanismo por medio del cual las partes involucradas en un conflicto de carácter transigible, defieren su solución a un tribunal arbitral, el cual queda transitoriamente investido de la facultad de administrar justicia, proferiendo una decisión denominada laudo arbitral".

De lo anterior es claro que para el momento en el que se expidieron las leyes mencionadas (Ley 270 de 1996 y 446 de 1998), los temas objeto de arbitraje requerían como requisito fundamental que fueran susceptibles de transacción o de carácter transigible.

La Corte Constitucional en su jurisprudencia adoptó de manera estricta el cumplimiento del requisito fijado por el legislador para establecer los temas sobre los cuales se podría aplicar el arbitraje como mecanismo alternativo de solución de conflictos. La Sentencia C-1436 de 2000, estableció que:

"(...) Los particulares, investidos de la facultad transitoria de administrar justicia, en su calidad de árbitros, no pueden hacer pronunciamiento alguno que tenga como fundamento determinar la legalidad de la actuación estatal, por cuanto corresponde al Estado, a través de sus jueces, emitir pronunciamientos sobre la forma como sus diversos órganos están desarrollando sus potestades y competencias. En este orden de ideas, esta potestad no puede quedar librada a los particulares, así éstos estén investidos transitoriamente de la facultad de administrar justicia, por cuanto a ellos sólo les compete pronunciarse sobre aspectos que las partes en conflicto pueden disponer, y el orden jurídico, en este sentido, no es objeto de disposición, pues se entiende que cuando la administración dicta un acto administrativo lo hace en uso de las potestades que la Constitución y la ley le han asignado, sin que a los particulares les pueda asistir la facultad de emitir fallos sobre ese particular. El pronunciamiento en este campo, es exclusivo de la jurisdicción, por tratarse de aspectos que tocan con el orden público normativo, que no es susceptible de disposición alguna.

(...)

Significa lo anterior que cuando la materia sujeta a decisión de los árbitros, se refiera exclusivamente a discusiones de carácter patrimonial que tengan como causa un acto administrativo, éstos podrán

pronunciarse, como jueces de carácter transitorio. Más, en ningún caso la investidura de árbitros les otorga competencia para fallar sobre la legalidad de actos administrativos como los que declaran la caducidad de un contrato estatal, o su terminación unilateral, su modificación unilateral o la interpretación unilateral, pues, en todas estas hipótesis, el Estado actúa en ejercicio de una función pública, en defensa del interés general que, por ser de orden público, no puede ser objeto de disponibilidad sino que, en caso de controversia, ella ha de ser definida por la jurisdicción contencioso administrativa, que, como se sabe, es el juez natural de la legalidad de los actos de la administración, conforme a lo dispuesto por los artículos 236, 237 y 238 de la Carta Política. (...)."

Adicionalmente, la Corte Constitucional en la Sentencia SU-174 de 2007, señaló que:

"(...) 3.1.1. Sólo se pueden someter a arbitramento los asuntos transigibles. La jurisprudencia constitucional ha señalado claramente que el arbitramento tiene límites materiales, en el sentido de que no todos los asuntos se pueden someter a la decisión de los árbitros. En términos generales, únicamente se pueden sujetar a este tipo de procedimiento los asuntos de naturaleza transigible, que pueden ser objeto de libre disposición, negociación o renuncia por las partes en conflicto y, en consecuencia, se incluyen dentro de la órbita de su voluntad. En consecuencia, existen ciertas materias que, por su naturaleza no transigible ni sujeta a disposición, deben necesariamente ser resueltas por los jueces de la República. (...)

3.1.3. El arbitraje en el ámbito de lo contencioso administrativo, la validez de los actos administrativos, y la resolución de conflictos contractuales de contenido económico. De particular importancia para el caso concreto que se revisa, es el tema del control de legalidad de los actos administrativos y la diferencia entre el ejercicio de tal control de legalidad y la resolución de controversias económicas que puedan derivarse de la adopción de determinados actos administrativos. A este respecto, resulta relevante una lectura cuidadosa de los reales alcances de la decisión adoptada por el pleno de esta Corporación en la sentencia C-1436 de 2000. (...)

3.1.3.2. La Corte reiteró, en primer lugar, que de la definición legal del arbitramento, se infiere que la competencia de los árbitros es restringida por límites materiales atinentes al asunto objeto de arbitramento, dado que sólo pueden pronunciarse sobre materias transigibles.

3.1.3.3. A continuación, la Corte explicó que el control de legalidad de los actos administrativos es ejercido por el Estado, a través de la jurisdicción contencioso administrativa, y como contrapeso a la presunción de legalidad que ampara las manifestaciones de voluntad de

la Administración: (...) Para la Corte, el control de legalidad de los actos administrativos es una facultad exclusiva del Estado en cabeza de la jurisdicción contencioso administrativa, de la cual no pueden derogar los particulares por medio de un pacto arbitral; los árbitros sólo se pueden pronunciar sobre los aspectos de los que pueden disponer las partes en conflicto, que no incluyen este aspecto del orden jurídico, el cual atañe al orden público normativo: (...)."

De acuerdo con lo anterior, es posible reconocer que esta última providencia recogió los argumentos expuestos en la Sentencia C-1436 de 2000 para establecer que los árbitros no podían determinar la legalidad de los actos administrativos.

Ahora bien, el legislador, por medio del artículo 6 de la Ley 1285 de 2009, modificó el numeral 3 del artículo 13 de la Ley 270 de 1996, estableciendo que:

"3. Los particulares actuando como conciliadores o árbitros habilitados por las partes, en los términos que señale la ley. Tratándose de arbitraje, en el que no sea parte el estado o alguna de sus Entidades, los particulares podrán acordar las reglas de procedimiento a seguir, directamente o por referencia a la de un Centro de Arbitraje, respetando, en todo caso los principios Constitucionales que integran el debido proceso."

En este mismo sentido, el legislador en el artículo 1 de la Ley 1563 de 2012, estableció que:

"El arbitraje es un mecanismo alternativo de solución de conflictos mediante el cual las partes defieren a árbitros la solución de una controversia relativa a asuntos de libre disposición o aquellos que la ley autorice."

Así mismo, el artículo 118 de la Ley 1563 de 2012, derogó el artículo 111 de la Ley 446 de 1998, norma que exigía el requisito de "transigible".

En este sentido, es posible reconocer que con ocasión de los cambios normativos referidos, los asuntos objeto de arbitraje serán, entre otros, los que autorice la Ley.

En consecuencia, la presente propuesta tiene como objetivo incluir en la Ley 1563 de 2012 modificaciones que autoricen el arbitraje en materia tributaria, aduanera o cambiaria, lo cual no se encuentra expresamente limitado por el texto de la Constitución ni por la Ley.

Al respecto, los autores Santiago Lizarazo Polanco y Mateo Vargas Pinzón en el artículo académico "Arbitraje tributario en el ordenamiento jurídico colombiano" en la Revista del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, No. 78, de mayo de 2018, señalan que:

"Es importante tener en cuenta que la comprensión del Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional no se puede desligar de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (270 de 1996) ni del artículo 116 de la Carta Política. Con fundamento en lo anterior, sea lo primero indicar que la procedencia del arbitramento en Colombia estuvo reservada, en sus inicios, únicamente para los conflictos "de carácter transigible".

Como es sabido, la aludida reserva constituía el principal obstáculo jurídico para la implementación del arbitramento en materia tributaria. Es así, puesto que no se cuestiona la naturaleza indisponible del crédito tributario, en tanto que prestación de la obligación jurídica que se traía entre la Administración y el contribuyente. A pesar de ello, quienes de vieja data han abogado por la admisibilidad del arbitraje doméstico, en lo que toca con el ámbito tributario, sostenían con acierto que la prohibición jurídica solo encontraba sustento en normas de rango legal, pues no existía, ni existe, disposición de resorte constitucional que consagrara regulación semejante. En efecto, su tesis se constató con la expedición de la Ley 1285 de 2009, por medio de la cual se reformó el transcrito artículo 13 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

Nótese que la norma desató la procedencia del arbitramento exclusivamente a los casos que fuesen susceptibles de ser transigidos, no solo porque era una injustificada exigencia que no dimanaba del texto constitucional, sino porque era imperativo garantizar la celeridad y eficiencia en la Administración de Justicia, todo lo cual quedó debidamente documentado en la Ponencia para el Segundo Debate de la ley:

"Si dentro de los propósitos de la reforma está el de darle amplitud y dinamismo a los mecanismos alternativos al proceso judicial, lo que se debe hacer es modificar el artículo 13 de la misma Ley 270 de 1996 que regula el arbitraje. Concretamente se podría suprimir la expresión 'en asuntos susceptibles de transacción' del texto vigente, para disponer, por ejemplo, que 'la cláusula compromisoria es autónoma', respecto de la existencia y validez de los contratos que la contienen. También se puede aprovechar la oportunidad legislativa de ocuparnos de los medios alternativos para permitir que, salvo el trámite arbitral en que una de las partes sea el Estado o alguna de sus entidades los particulares pueden acordar las reglas procesales aplicables a la solución de su controversia".

Bajo ese contexto, y con la desaparición del primer obstáculo para la viabilidad del arbitramento en materia tributaria, únicamente se mantenía la disposición consagrada en el artículo 115 del Decreto 1818, la cual fue derogada por la entrada en vigor de la Ley 1563 de 2012. En consecuencia, se reitera que el estado de cosas actual prevé dos vías

para que las controversias se puedan ventilar en el marco del procedimiento arbitral: (i) que los asuntos sean de libre disposición; o (ii) que la ley haya regulado específicamente la procedencia del arbitramento. (...)."

Sumado al análisis anterior, es necesario resaltar que la Corte Constitucional emitió la Sentencia C-443 de 2021, donde, en un análisis de constitucionalidad de la Ley 2061 de 2020 "Por medio de la cual se aprueba el "Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio" y su "Protocolo", suscritos en Bogotá, República de Colombia, el 25 de junio de 2015.", indicó lo siguiente:

"(...) 221. Finalmente, el párrafo 5 prevé la posibilidad de someter a arbitraje las cuestiones no resueltas por las autoridades competentes de los Estados contratantes, si tales autoridades y la persona que planteó el caso están de acuerdo y esta última acepta estar vinculada por la decisión del tribunal o junta de arbitraje. Sin embargo, esta posibilidad no aplica cuando un tribunal judicial o administrativo de uno de los Estados ya ha proferido una decisión sobre dicha cuestión, la cual será vinculante para ambos Estados contratantes.

222. Este artículo es compatible con la Constitución por cuatro razones. Primero, el artículo regula un mecanismo de solución de controversias propio de los convenios de doble imposición, que es conforme con los artículos 9 y 226 de la Constitución. Segundo, este precepto no excluye el uso de los recursos internos, "con lo cual, no se quebranta la soberanía de los Estados Partes [sic]". Tercero, se trata de una cláusula que busca la eficacia en el cumplimiento de los fines del Convenio y, al mismo tiempo, "reconoce el peso de los derechos del afectado". Cuarto, la posibilidad de acudir al arbitraje se ajusta a lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución, en relación con el alcance y los límites de la justicia arbitral. En efecto, el literal b) del párrafo 5, (i) claramente señala el carácter excepcional de ese mecanismo para la solución de controversias entre los Estados Contratantes; (ii) otorga prevalencia a la justicia estatal, con lo cual, además, respeta el ámbito de la soberanía nacional en las relaciones internacionales de los Estados (artículo 9 de la Constitución); y (iii) no desconoce el principio de voluntariedad o libre habililitación, porque se sustenta en el acuerdo previo, libre y voluntario de las partes de someter sus desacuerdos a la solución de un tercero. (...)."

En esta medida, actualmente se cuenta con cambios normativos, como los introducidos por la Ley 1285 de 2009 y 1563 de 2012, que permitirían extender el arbitraje a asuntos que sean expresamente autorizados por el legislador.

Por otra parte, resulta pertinente destacar la proliferación en la implementación de métodos alternativos de resolución de conflictos en materia tributaria, como lo es el arbitraje tributario. Al respecto, la doctrina internacional ha coincidido en la conveniencia de este método, teniendo en cuenta los altos niveles de litigiosidad en la materia y la congestión de los jueces administrativos, así como la relación más equilibrada, entre administración-administrado, que se propicia en este tipo de escenarios.

Australia, Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Países Bajos, Hong Kong, China, Italia, México, Gran Bretaña, Estados Unidos, entre otros países, han adoptado alguna forma de método alternativo de resolución de conflictos en materia tributaria. Concretamente, desde el año 2001 hacia adelante, países como Estados Unidos, Portugal y Venezuela cuentan con disposiciones que permiten el arbitraje tributario. En la actualidad, jurisdicciones como México y Perú están dando las discusiones correspondientes, con miras a lograr la incorporación del arbitraje tributario en sus respectivas legislaciones.

A continuación, un gráfico que resume los mecanismos implementados por algunas jurisdicciones:

| Países | Mecanismo consensual | Objeto. Ámbito de aplicación | Regulación legal | Oportunidad para interponerla | Órganos intervinientes además de las partes. |
|----------|---|--|--|--|--|
| Alemania | 1. Acuerdo sobre los hechos ("Bundeministerium der Finanzen") 2. Mediación | Cuestiones de hecho. | Jurisprudencia y Ordenanza Administrativa | 1. Procedimiento administrativo 2. Instancia Judicial | Partes 2. Jueces calificados diferente del que resuelve la causa- |
| España | Acta con acuerdo | Cuestiones de hecho y derecho. | Ley General Tributaria Art. 155 y sgts. | Comprobación y fiscalización | Partes |
| EE.UU. | 1.- Remisión Temprana (Early Referral). 2.- Mediación de trazo Abreviado ("Fast Track Mediation"). 3.- Resolución de trazo Abreviado ("Fast Track Settlement"). 4.- Mediación (Mediation) 5.- Arbitraje (Arbitration) | 1, 2, 3 y 4. Cuestiones de hecho o de derecho. 5. cuestiones de hecho. 1. todos los contribuyentes 2. Pequeños contribuyentes y microempresas 3. Medianos y grandes contribuyentes 4 y 5. Contribuyentes en general | Código de Rentas Internas (Internal Revenue Code IRC): 1. Section 7123 IRC: Revenue procedure 99-28. 2. Revenue Procedure 2003-41 IRS 3. Revenue Procedure 2003-40, Part. IV. IRS 4. Section 7123 IRC: Revenue Procedure 2009-44 5. Section 7123 IRC: Revenue Procedure 2006-44 | 1. procedimiento de fiscalización. 2 y 3.- procedimiento administrativo 4. apelación del acto administrativo 5. recurso contra el acto administrativo | 1, 2, 3 y 4. Oficina de Apelaciones (Órgano dentro del IRS). 5. Interviene un tercero (funcionario del IRS diferente al que intervino o bien de organizaciones privadas). |

| País | Mecanismo consensual | Objeto. Ambito de aplicación | Regulación legal | Oportunidad para interponerla | Órgano, instancia, instancia de las partes |
|--|---|---|---|--|--|
| Gran Bretaña Inter-Ministry Revenue and Customs HMRC | 1. "Early neutral evaluation" 2. "Facilitated discussion" 3. "Mediation" | Cuestiones de hecho y derecho | Tax Management Act 1970 HMRC, Resolving Tax Disputes Guidance | 1. fiscalización o comprobación 2 y 3 procedimiento administrativo. | 1. Técnico experto ajeno a las Partes. 2. "Dispute Resolution Unit" dentro del HMRC 3. tercero externo del HMRC. "Center of Effective Dispute Resolution CEDR" |
| Italia "Agencia de los Tributos" | 1. Acuerdo con Adhesión (Accertamento con adesione) 2. Reclamo y mediación (Il Reclamo e la Mediazione) 3. Conciliación Judicial ("Conciliazione Giudiziale") | Cuestiones de hecho o de derecho. Aplica a todos los contribuyentes | 1. Dec. Leg. N° 218/97, arts. 5, 6 y 12. 2. Dec. Leg. N° 546/92, art. 17 bis. 3. Dec. Leg. N° 546/92, art. 45, bis y ter. | 1. fiscalización o comprobación. 2. recurso contra acto administrativo 3. instancia judicial | 1. Partes. 2. Área de la Administración tributaria, distinta de la que dictó el acto. 3. Poder Judicial. "Commissione Tributaria" |
| México Servicio de Administración Tributaria SAT | Acuerdo concluyente | Cuestiones de hecho y derecho Aplica a todos los contribuyentes | Código Fiscal de la Federación, Capítulo 8, Título III, arts. 69 C a 69 H | Fiscalización o comprobación. Antes de la notificación del acto de determinación al contribuyente | Tercero externo del SAT. Defensor del Contribuyente. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente |
| Portugal | Arbitraje | Cuestiones de hecho y derecho Determinadas reclamaciones. ¹ | Decreto Ley N° 10/2011 | Impugnación del acto administrativo | Tercero ajeno a las partes. Centro de Arbitraje Administrativo (CAAD, Centro de Arbitragem Administrativa) |
| Venezuela Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria SENAI | 1. Transacción judicial 2. Arbitraje Tributario | Cuestiones de hecho y derecho. | Código Orgánico Tributario, Capítulo V, Transacción Judicial, Capítulo VI Arbitraje Tributario | Instancia judicial | Partes y el Poder Judicial |

Gráfica tomada de MARTINOLI, Carol. "Fórmulas Alternativas para la Resolución de Conflictos Tributarios. Análisis de Derecho Comparado". Págs. 61-62. XXV Concurso de Monografías. Instituto de Estudios Fiscales y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Panamá, 2017. Disponible en: https://www.ciat.org/Biblioteca/ConcursosdeMonografias/XXV-2017/xxv_1_Premio_Martinoli.pdf

2. Análisis de la tasa de éxito en la litigiosidad de la DIAN

La consulta de Ekogui, la base de datos asociada al Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado Colombiano, con corte a mayo de 2023, acumula un total de 16993 procesos en los que la DIAN ha estado involucrada, como demandado o demandante, desde 1988. De este total, el universo relevante es el de los procesos activos, que suman 7112 y representan cuantías por valor de \$27.3 billones de pesos; estos agrupan litigios de toda índole, que incluyen entre otras causas aprehensiones ilegales de mercancías, no pagos de la prima técnica y litigios tributarios propiamente dichos (en su gran mayoría relacionados con liquidaciones oficiales, alrededor del 90% del total).

Si se multiplica esta cifra por la tasa de éxito del último año para los litigios en términos de montos (la cual fue del 54%), la DIAN podría obtener decisiones favorables inicialmente por valor de \$14.7 billones de pesos. Como no todos los litigios de la DIAN tienen que ver con su función recaudadora, la DIAN toma una posición conservadora para elegir los pleitos que podrían incrementar el recaudo en caso de obtener fallos favorables, mientras se termina de depurar la base de datos con el propósito de identificar de mejor forma los litigios con incidencia en el proceso administrativo y financiero de la función recaudadora.

Así las cosas, para efectos de proporcionar un conjunto más preciso se eligen las reparaciones directas y las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho relacionadas con el impuesto sobre la renta, el IVA, los decomisos de mercancía y las contribuciones de obra pública donde, la base que resulta comprende 2572 litigios, que en cuantía ascienden a alrededor de \$16.8 billones de pesos.

De esta forma, el recaudo esperado resulta de multiplicar la cuantía agregada en un tipo de litigios por la probabilidad de obtener en ellos un fallo favorable, calculada como el promedio de la probabilidad de éxito observada para los últimos cinco años en litigios de la misma naturaleza². La probabilidad de éxito en este caso es de 83.5%, por lo que el valor estimado que se esperaría obtener por este concepto es de \$14 billones de pesos.

Sumado a lo anterior, en el presente proyecto de ley se incluye un mecanismo para realizar la priorización para iniciar procesos y actuaciones administrativas a cargo de la DIAN. Este criterio permitirá una mayor eficiencia en el uso de los recursos por parte de la entidad, puesto que la habilita para priorizar los procesos más relevantes, generando una expectativa de mayor recaudo. Con ello, por concepto del conjunto de medidas del presente proyecto de ley se estima un valor total a obtener de \$15 billones de pesos.

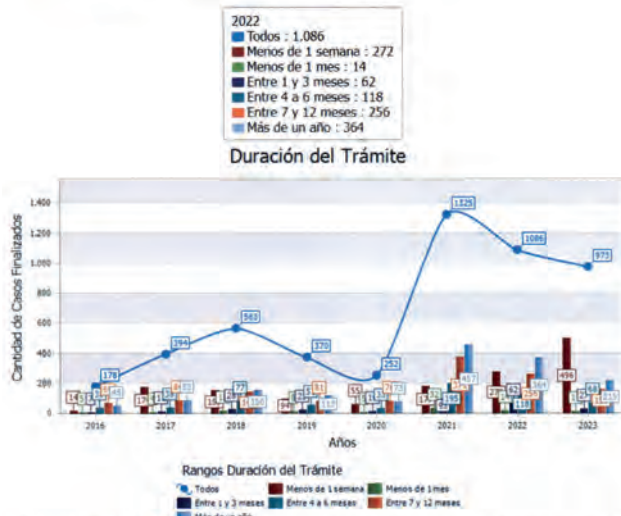
3. Análisis de la duración de los procesos arbitrales en otras áreas del derecho

Según la información consultada en la página web del sistema de información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición (ver link: <https://www.sicaac.gov.co/Informacion/EstadisticaArbitraje>) es posible evidenciar que de la totalidad de los 1086 procesos arbitrales iniciados en el 2022, 272 finalizaron en menos de 1 semana, 14 finalizaron en menos de 1 mes, 62 finalizaron entre 1 y 3 meses, 118 finalizaron entre 4 y 6 meses, 256 finalizaron entre 7 y 12 meses y 364 finalizaron en un periodo de más de un año (Ver Gráfica No. 1). Lo anterior, permite reconocer como el arbitraje como mecanismo alternativo de solución de conflictos genera de forma clara una reducción en el término de duración de las controversias.

¹ Disponible en el Informe de Litigiosidad de la entidad para 2022.

² La probabilidad observada se mide como la razón entre los valores de las cuantías falladas favorablemente y el valor total de las cuantías.

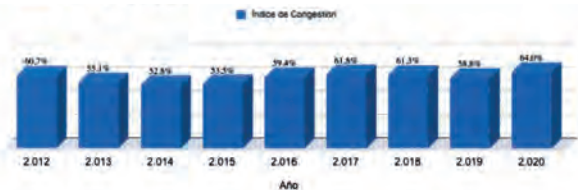
Gráfica No. 1 – Duración de los procesos arbitrales en el 2022.



4. Análisis de la congestión en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Colombia

Según la información publicada en el enlace de la Corporación Excelencia en la Justicia – CEJ (ver link: <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/efectividad/indice-de-congestion-de-la-jurisdiccion-contencioso-administrativa/>), es posible evidenciar que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Colombia cuenta con un índice de congestión del 64% para el 2020 (Ver Gráfica No. 2). El promedio del índice de congestión de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Colombia durante los últimos 9 años es del 58%. Lo anterior, demuestra de forma clara que actualmente la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Colombia requiere de herramientas que permitan la descongestión del sistema.

Gráfica No. 2 – Índice de congestión de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Colombia.



De lo anterior es posible reconocer que actualmente existe una congestión considerable en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, lo cual evidencia la necesidad de implementar mecanismos alternativos de solución de conflictos, tal como el arbitraje en materia tributaria, aduanera o cambiaria.

5. Priorización en la asignación de recursos en la Administración

El artículo 209 de la Constitución Política establece los principios de la función administrativa dentro los cuales están los de economía y eficacia. La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha referido a estos principios en varias ocasiones. Al respecto, ha explicado que el principio de **economía** debe interpretarse en concordancia con el artículo 334 de la Constitución Política que supone que "la Administración debe tomar medidas para ahorrar la mayor cantidad de costos en el cumplimiento de sus fines"³. Por su parte, la **eficacia** exige a la Administración el cumplimiento cabal de sus fines. En conjunto, estos principios imponen a la Administración el deber de cumplir sus objetivos con una adecuada relación costo-beneficio, en otras palabras, actuar de forma eficiente⁴. Sobre este punto, se resalta lo señalado en la Sentencia C-035 de 1999:

"Los principios de eficacia, economía y celeridad que rigen las actuaciones de las autoridades administrativas, constituyen precisamente orientaciones que deben guiar la actividad de éstas para que la acción de la administración se dirija a obtener la finalidad o los efectos prácticos a que apuntan las normas constitucionales y legales, buscando el mayor beneficio social al menor costo. (...) El posible conflicto entre la efectividad de los aludidos principios de la función administrativa y la necesidad de cumplimiento de los deberes sociales del Estado se resuelve en beneficio de este último, porque es inconcebible que aquéllos predominen sobre el bien superior de atender valiosos deberes sociales del Estado, como son los atinentes a la preservación del ambiente. Por consiguiente, el ideal es que se realicen dichos deberes sociales, conciliando la efectividad de éstos con la conveniente, prudente y necesaria observancia de dichos principios."

³ Corte Constitucional. Sentencia C-643 de 2012.

⁴ Sentencia C-849 de 2005.

Así las cosas, el artículo que se propone tiene por objeto contribuir al desarrollo de estos principios en la administración tributaria. De acuerdo con la norma se faculta al Director General de la DIAN para que defina la política y los criterios de priorización para iniciar procesos y actuaciones administrativas, así como para ejercer el deber de denuncia de manera razonable y, consecuentemente, iniciar el medio de control de reparación directa.

La priorización de las actuaciones de la DIAN estará dada en función de varios factores, dentro de los cuales se destacan (i) el mayor recaudo y (ii) la lucha frontal contra conductas asociadas al incumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras o cambiarias.

De acuerdo con lo informado por la Subdirección de Asuntos Penales de la DIAN, a la fecha, existen 50.777 procesos activos por denuncias presentadas por el delito de la omisión del agente retenedor (previsto en el artículo 402 del Código Penal). La cuantía de dichos procesos se acerca a los \$2.5 billones de pesos; sin embargo, la siguiente gráfica muestra como el 58% de la mayor cuantía se concentra en el 5.79% de los procesos, lo que se traduce en que el 94,21% de los recursos de la administración se destinan a gestionar el 42% de la cuantía. En este sentido, aplicar metodologías de priorización para el ejercicio del deber de denuncia permitirá enfocar estos recursos en procesos que, en atención a su mayor cuantía, representan un potencial mayor recaudo.



En este sentido, el ejercicio de la función administrativa, acudiendo a parámetros de optimización y racionalización, como son los criterios de priorización que propone la norma, permite que no solo la administración tributaria, aduanera y cambiaria, sino también la propia administración de justicia se enfoque en aquellas conductas que resultan especialmente nocivas, ya sea por el monto involucrado o por el andamiaje empleado para su realización.

Por último, esta facultad radica en cabeza del director general de la DIAN porque es quien dispone de la mejor información para definir tales criterios. De otra parte, las decisiones que se tomen al respecto por cada una de las áreas deben motivarse.

6. Análisis de impacto fiscal

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece, entre otras cosas, que "(...) Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (...)".

En el caso particular de esta iniciativa, el Gobierno nacional no prevé que se planteen gastos adicionales por lo que no se advierten presiones de gasto que no estén contempladas actualmente en el MFMP, en la medida en que: i) los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el artículo 1 del proyecto de ley serán sometidos al arbitraje institucional existente, razón por la cual no se crearán nuevas instancias ni tribunales de arbitramento; y ii) los honorarios y gastos generados en los casos en los cuales haya voluntad de las partes para iniciar un proceso de arbitramento, serán asumidos por el demandante, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 del mismo proyecto de ley.

Por su parte, la aprobación del proyecto de ley tendría un impacto favorable sobre el recaudo del Gobierno Nacional Central de alrededor de \$15 billones de pesos, de manera consistente con lo dispuesto en esta exposición de motivos.

En este sentido, se entiende que la eventual aprobación del proyecto de ley no genera impactos fiscales adversos para el Gobierno nacional, que se aparten de las proyecciones establecidas en el MFMP y que, en consecuencia, puedan comprometer la sostenibilidad fiscal del país o afectar el cumplimiento de la Regla Fiscal.

7. Consideraciones finales relacionadas con la conveniencia de la propuesta

La presente propuesta, además de alcanzar los objetivos señalados a lo largo del presente documento, también incluye los siguientes aspectos de conveniencia:

7.1 Brindar herramientas a los contribuyentes para que determinen si voluntariamente quieren acceder al arbitraje como mecanismo alternativo de resolución de conflictos. Lo anterior no elimina ni modifica la posibilidad de que los administrados puedan continuar utilizando el sistema tradicional de administración de justicia. Ahora bien, acogerse al arbitraje le permitirá, en principio, acceder a una solución basada en derecho en un menor término.

7.2 Los administrados no tendrían que generar reservas patrimoniales por periodos extensos.

7.3 Colombia podría convertirse en un país más competitivo respecto a los demás países en la región en términos de inversión extranjera, ya que los inversionistas tendrían esto en cuenta a la hora de realizar sus inversiones.

Teniendo en cuenta los motivos anteriormente expuestos, el Gobierno nacional, a través de los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Justicia y del Derecho, presenta a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por la cual se modifican algunos artículos de la ley 1563 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

Atentamente,

RICARDO BONILLA GONZÁLEZ
Ministro de Hacienda y Crédito Público

NÉSTOR IVÁN OSUNA PATIÑO
Ministro de Justicia y del Derecho

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 153 y ss Ley 8ª de 1.922)

El día 22 del mes Noviembre año 2023

se ratificó en este despacho el proyecto de ley N° 198 Auto Legislativo N° _____, con todo y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: Ministro de Hacienda, Dr. Ricardo Bonilla

Ministro de Justicia, Dr. Néstor Osuna Patiño

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 22 de noviembre de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.198/23 Senado "POR LA CUAL SE MODIFICAN ALGUNOS ARTÍCULOS DE LA LEY 1563 DE 2012 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Doctor RICARDO BONILLA GONZÁLEZ y el Ministro de Justicia y del Derecho, Doctor NÉSTOR IVÁN OSUNA PATIÑO. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – NOVIEMBRE 22 DE 2023

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

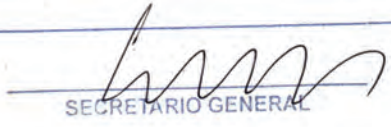

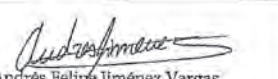

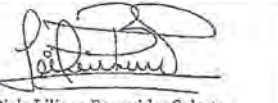

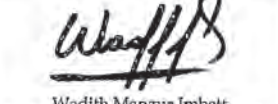
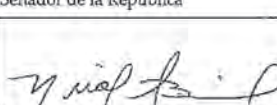
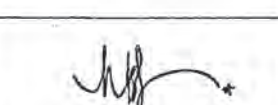



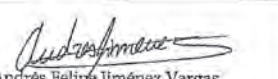

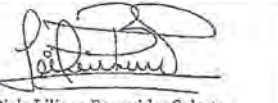

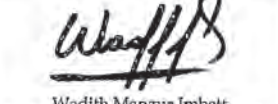
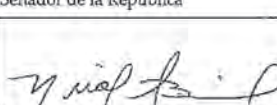
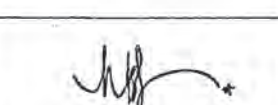



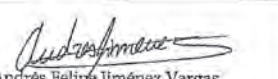

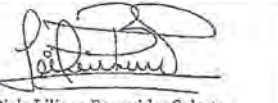

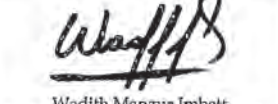
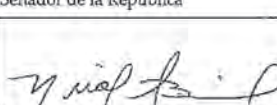
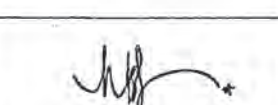


SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se modifican los artículos 397 y 447 de la Ley 1564 de 2012 y se reglamenta la entrega anticipada de títulos en el proceso ejecutivo por alimentos debidos a un niño, niña y adolescente (Ley Sarita).

| | | | | | | | | | | | |
|---|---|--|--|--|---|---|--|--|--|--|--|
| <p>Bogotá D.C., 22 de noviembre de 2023</p> <p>Doctor GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General Senado de la República Bogotá D.C.</p> <p>Respetado Doctor,</p> <p>En mi calidad de congresista y en ejercicio del derecho que establecen los artículos 154 de la Constitución Política de Colombia, 140 de la Ley 5ª de 1992, y 13 de la Ley 974 de 2005, someto a consideración del Honorable Congreso de la República, el presente Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifican los artículos 397 y 447 de la ley 1564 de 2012 y se reglamenta la entrega anticipada de títulos en el proceso ejecutivo por alimentos debidos a un niño, niña y adolescente. (Ley Sarita)".</p> <p>Atentamente,</p> <p style="text-align: center;"> LILIANA BIZAR CASTILLA Senadora</p> | <table border="1"> <tr> <td data-bbox="824 414 1138 561">  HÉCTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN Representante a la Cámara por Caquetá </td> <td data-bbox="1138 414 1451 561">  Andrés Felipe Jiménez Vargas Representante a la Cámara Departamento de Antioquia </td> </tr> <tr> <td data-bbox="824 561 1138 723">  Armando Zabaraín D'Arce H. Representante Dpto. Del Atlántico </td> <td data-bbox="1138 561 1451 723">  Diela Liliana Benavides Solarte Senadora de la República </td> </tr> <tr> <td data-bbox="824 723 1138 947">  Efraim Cepeda Sarabia Senador de la República </td> <td data-bbox="1138 723 1451 947">  Wadith Manzur Imbett H. Representante Dpto De Córdoba </td> </tr> <tr> <td data-bbox="824 947 1138 1110">  Nicolás Barguil Cubillos Representante a la Cámara Departamento de Córdoba </td> <td data-bbox="1138 947 1451 1110">  Nadia Blel Scaff Senadora de la República. </td> </tr> <tr> <td data-bbox="824 1110 1138 1300">  Oscar Barreto Quiroga Senador de la República </td> <td data-bbox="1138 1110 1451 1300">  Karina Espinosa Oliver Senadora de la República </td> </tr> </table> |  HÉCTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN Representante a la Cámara por Caquetá |  Andrés Felipe Jiménez Vargas Representante a la Cámara Departamento de Antioquia |  Armando Zabaraín D'Arce H. Representante Dpto. Del Atlántico |  Diela Liliana Benavides Solarte Senadora de la República |  Efraim Cepeda Sarabia Senador de la República |  Wadith Manzur Imbett H. Representante Dpto De Córdoba |  Nicolás Barguil Cubillos Representante a la Cámara Departamento de Córdoba |  Nadia Blel Scaff Senadora de la República. |  Oscar Barreto Quiroga Senador de la República |  Karina Espinosa Oliver Senadora de la República |
|  HÉCTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN Representante a la Cámara por Caquetá |  Andrés Felipe Jiménez Vargas Representante a la Cámara Departamento de Antioquia | | | | | | | | | | |
|  Armando Zabaraín D'Arce H. Representante Dpto. Del Atlántico |  Diela Liliana Benavides Solarte Senadora de la República | | | | | | | | | | |
|  Efraim Cepeda Sarabia Senador de la República |  Wadith Manzur Imbett H. Representante Dpto De Córdoba | | | | | | | | | | |
|  Nicolás Barguil Cubillos Representante a la Cámara Departamento de Córdoba |  Nadia Blel Scaff Senadora de la República. | | | | | | | | | | |
|  Oscar Barreto Quiroga Senador de la República |  Karina Espinosa Oliver Senadora de la República | | | | | | | | | | |
| <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NÚMERO ___ DE 2023</p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio de la cual se modifican los artículos 397 y 447 de la ley 1564 de 2012 y se reglamenta la entrega anticipada de títulos en el proceso ejecutivo por alimentos debidos a un niño, niña y adolescente (Ley Sarita)"</i></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia,</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1º. Objeto. Considerando el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, la presente Ley tiene por objeto modificar el segundo párrafo del artículo 397 y el artículo 447 del Código General del Proceso, con el fin de garantizar un acceso oportuno a los recursos económicos que son objeto de embargo dentro de los procesos ejecutivos de alimentos donde el alimentado es un niño, niña o adolescente.</p> <p>Artículo 2º. Adiciónese un nuevo numeral al párrafo segundo del artículo 397 del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 2o. En los procesos de alimentos a favor de menores se tendrán en cuenta, además, las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Están legitimados para promover el proceso de alimentos y ejercer las acciones para el cumplimiento de la obligación alimentaria, sus representantes, quien lo tenga bajo su cuidado, el Ministerio Público y el Defensor de Familia. 2. En lo pertinente, en materia de alimentos para menores, se aplicará la Ley 1098 de 2006 y las normas que la modifican o la complementan. 3. <u>Cuando no exista oposición por parte del demandado en procesos en los cuales se esté ejecutando un título ejecutivo en materia de alimentos donde el alimentado sea un niño, niña o adolescente, con ocasión del incumplimiento previo, parcial o total del acuerdo, el juez ordenará la entrega anticipada de los títulos, conforme lo dispuesto en el artículo 447 de este mismo Código.</u> | <p>Artículo 3º. Adiciónese un párrafo al artículo 447 del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 447. ENTREGA DE DINERO AL EJECUTANTE. Cuando lo embargado fuere dinero, una vez ejecutoriado el auto que apruebe cada liquidación del crédito o las costas, el juez ordenará su entrega al acreedor hasta la concurrencia del valor liquidado. Si lo embargado fuere sueldo, renta o pensión periódica, se ordenará entregar al acreedor lo retenido, y que en lo sucesivo se le entreguen los dineros que se retengan hasta cubrir la totalidad de la obligación.</p> <p>Parágrafo. <u>En los procesos ejecutivos en materia de alimentos de niños, niñas y adolescentes, estando en firme el auto que libra mandamiento de pago sobre el título ejecutivo, de no haber oposición del ejecutado frente a la anterior providencia, el juez ordenará la entrega anticipada de títulos al demandante, por el valor de la cuota periódica actual derivada del título ejecutivo, de manera sucesiva y permanente, hasta el monto total de la obligación o, en su defecto, del monto total embargado, en tanto se emite providencia definitiva dentro del proceso.</u></p> <p>Artículo 4º. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su fecha de publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p style="text-align: center;"> LILIANA BIZAR CASTILLA Senadora</p> | | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | | |
|---|--|---|---|---|--|--|--|--|--|--|---|
| <p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPÚBLICA Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)</p> <p>El día <u>22</u> del mes <u>11</u> del año <u>2023</u> se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. <u>199</u> Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <u>HS Liliana Biter Castilla</u></p> <p style="text-align: center;"> SECRETARIO GENERAL</p> | <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center;"> HÉCTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN Representante a la Cámara por Caquetá</td> <td style="width: 50%; text-align: center;"> Andrés Felipe Jiménez Vargas Representante a la Cámara Departamento de Antioquia</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"> Armando Zabarrain D'Arce H.Representante Dpto. Del Atlántico</td> <td style="text-align: center;"> Diela Liliana Benavides Solarte Senadora de la República</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"> Efraín Cepeda Sarabia Senador de la República</td> <td style="text-align: center;"> Wadith Manzuir Imbett H. Representante Dpto De Córdoba</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"> Nicolás Barguil Cubillos Representante a la Cámara Departamento de Córdoba</td> <td style="text-align: center;"> Nadia Blel Scaff Senadora de la República.</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"> Oscar Barreto Quiroga Senador de la República</td> <td style="text-align: center;"> Karina Espinosa Oliver Senadora de la República</td> </tr> </table> |  HÉCTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN Representante a la Cámara por Caquetá |  Andrés Felipe Jiménez Vargas Representante a la Cámara Departamento de Antioquia |  Armando Zabarrain D'Arce H.Representante Dpto. Del Atlántico |  Diela Liliana Benavides Solarte Senadora de la República |  Efraín Cepeda Sarabia Senador de la República |  Wadith Manzuir Imbett H. Representante Dpto De Córdoba |  Nicolás Barguil Cubillos Representante a la Cámara Departamento de Córdoba |  Nadia Blel Scaff Senadora de la República. |  Oscar Barreto Quiroga Senador de la República |  Karina Espinosa Oliver Senadora de la República |
|  HÉCTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN Representante a la Cámara por Caquetá |  Andrés Felipe Jiménez Vargas Representante a la Cámara Departamento de Antioquia | | | | | | | | | | |
|  Armando Zabarrain D'Arce H.Representante Dpto. Del Atlántico |  Diela Liliana Benavides Solarte Senadora de la República | | | | | | | | | | |
|  Efraín Cepeda Sarabia Senador de la República |  Wadith Manzuir Imbett H. Representante Dpto De Córdoba | | | | | | | | | | |
|  Nicolás Barguil Cubillos Representante a la Cámara Departamento de Córdoba |  Nadia Blel Scaff Senadora de la República. | | | | | | | | | | |
|  Oscar Barreto Quiroga Senador de la República |  Karina Espinosa Oliver Senadora de la República | | | | | | | | | | |
| <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2023</p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio de la cual se modifican los artículos 397 y 447 de la ley 1564 de 2012 y se reglamenta la entrega anticipada de títulos en el proceso ejecutivo por alimentos debidos a un niño, niña y adolescente (Ley Sarita)"</i></p> <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>Objeto del proyecto y generalidades</p> <p>El ordenamiento jurídico colombiano ha desarrollado toda serie de medidas en favor de la protección de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, en materia judicial, todavía hay un largo camino que recorrer, puesto que aún con la existencia formal de garantías que protegen a los niños, niñas y adolescentes, en la materialidad existen vulneraciones evidentes.</p> <p>Siendo así, con el objetivo de plantear una solución efectiva al incumplimiento en el pago de la cuota alimentaria en favor de los niños, niñas y adolescentes y reducir significativamente el quebrantamiento al Derecho fundamental que ostentan de recibir alimentos, el presente proyecto de ley tiene como objeto crear la figura de la "Entrega anticipada de títulos", a través de la cual la suma de dinero retenida, producto de un embargo por incumplimiento de un acuerdo de conciliación, un acuerdo privado o una sentencia incumplida, y demás documentos contentivos de obligaciones en materia de alimentos para niños, niñas y adolescentes, será entregado al alimentado una vez no proceda ninguna otra oportunidad de oposición o excepción al título por parte del demandado en el proceso ejecutivo.</p> <p>Lo anterior, entendiendo la urgencia manifiesta del niño, niña o adolescente de recibir estos recursos económicos para satisfacer sus necesidades básicas, y la imposibilidad de esperar durante años el desarrollo y posterior resolución de un proceso judicial.</p> <p>El presente proyecto de ley es el resultado de un trabajo conjunto, en donde la autora de esta iniciativa, reconociendo la importancia de la academia nacional en la ideación y argumentación socio-jurídicas y la identificación de problemáticas sociales, realizó una alianza con los estudiantes de último semestre del Centro de Litigio Estratégico Nacional e Internacional (CELENI) del Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, con el fin de promover la participación de la academia en la gestación de iniciativas legislativas.</p> <p>En este sentido, el presente Proyecto es desarrollado en el marco de la investigación accionable y el esfuerzo conjunto entre el Centro de Litigio Estratégico Nacional e Internacional (CELENI) de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva</p> | <p>Granada y el Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho, fruto de la articulación académica y legislativa, por lo que quiero destacar el valioso aporte y trabajo fundamental para esta iniciativa de las estudiantes Lina María Cardozo Hernández y Dafne Lorena Palacio Iza, así como todo el grupo del CELENI, que en coordinación con mi equipo de trabajo diseñaron y consolidaron la construcción final del presente Proyecto de Ley que se somete a consideración del Honorable Congreso de la República.</p> <p>Sobre los títulos ejecutivos</p> <p>El doctrinante Azula Camacho¹ señaló que el título ejecutivo se tenía como "el documento o conjunto de documentos contentivos de una obligación clara, expresa y actualmente exigible a favor del acreedor y a cargo del deudor, que provenga directamente de este o de su causante o se halle contenida en una decisión judicial que deba cumplirse en otro documento al cual la ley le otorga expresamente esa calidad"</p> <p>El artículo 422 del Código General del Proceso señala que los títulos ejecutivos son, a la letra, "las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley". Sumado a lo anterior, la jurisprudencia ha señalado que este documento debe ser auténtico, y no haber duda de su existencia, señalando que aquellas obligaciones que tienen que ver con temas dinerarios, deben poder ser liquidables bajo operaciones matemáticas simples.</p> <p>Sobre las obligaciones claras, expresas y exigibles a las que refiere el CGP, la Sección Tercera del Consejo de Estado² ha señalado lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las obligaciones claras tienen que ver con la facilidad y legibilidad de la prestación. Y esto refiere a su entendimiento en un solo sentido, sin lugar a interpretaciones. - Las obligaciones expresas tienen que ver con la declaración de voluntad del obligado. El crédito y la deuda deben estar explícitamente contenidas, y en línea con la característica anterior, no debe dar lugar a suposiciones. - Las obligaciones exigibles señalan las prestaciones puras y simples, que se sujetan a plazos o condiciones. <p>Ahora bien, sobre las características propias del título, es importante señalar (i) que deben constar en un documento, pero en un sentido amplio, y no en la literalidad de</p> <p><small>1 Azula, I. (1999). Manual de derecho procesal civil, Tomo IV, Procesos ejecutivos 3a Edición. En J. Azula Camacho, Manual de derecho procesal civil, Tomo IV, Procesos ejecutivos 3a edición (pág. 9). Bogotá: Temis.</small></p> <p><small>2 Consejo de Estado. Sección Tercera, Auto 68001233320170084401 (62946). 28 de octubre de 2019.</small></p> | | | | | | | | | | |

la norma y (ii) que deben provenir de deudor, o constituir plena prueba en su contra, como las actas de conciliación contentivas de acuerdos sobre obligaciones alimentarias. Las características referidas anteriormente son aplicables también a las sentencias y otros documentos que versan sobre alimentos, en este caso, para niños, niñas y adolescentes. La jurisprudencia ha señalado, a su vez, que "la sentencia puede ser un título ejecutivo autónomo, por lo cual consigue ser objeto de ejecución"³

Sobre las actas de conciliación como títulos ejecutivos

La ley 2220 de 2022 señala, en diferentes apartados, que las actas de conciliación contentivas de acuerdos prestarán mérito ejecutivo y tendrán el carácter de cosa juzgada. Esto, a la luz del Código General del Proceso, implica que puede "demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él"⁴

Atunado a lo anterior, el nuevo Estatuto de Conciliación señala, en su artículo 69, sobre la conciliación como requisito de procedibilidad en materia de familia, que podrán conciliarse asuntos relacionados con las obligaciones alimentarias, dentro de los cuáles se encuentran los relativos a alimentos debidos a un niño, niña y adolescente.

De lograrse un acuerdo, y levantar la constancia respectiva, está podrá ser llevada ante la jurisdicción en caso de incumplimiento de la misma, lo que significa que cursa el mismo trámite que otros títulos ejecutivos, como los de crédito o los derivados de algunas obligaciones contractuales. Lo anterior representa, entre otras circunstancias procesales, que los títulos fruto de embargos decretados en atención a la suma adeudada, se entregan "una vez ejecutoriada el auto que apruebe cada liquidación del crédito o las costas (...) hasta la concurrencia del valor liquidado. Si lo embargado fuere sueldo, renta o pensión periódica, se ordenará entregar al acreedor lo retenido, y que en lo sucesivo se le entreguen los dineros que se retengan hasta cubrir la totalidad de la obligación."⁵

Lo anterior, en materia de ejecución de actas de conciliación sobre alimentos de niños, niñas y adolescentes, representa una clara vulneración a sus derechos, toda vez que la naturaleza de las cuotas alimentarias es su entrega periódica con el fin de satisfacer todo aquello que es indispensable para el sustento del niño, niña o adolescente. En la actualidad, y aunque los títulos producto del embargo se encuentren efectivamente retenidos en las cuentas bancarias destinadas para ello, no son entregados a los niños, niñas y adolescentes, dejándolos durante toda la ejecución del proceso, sin el sustento que estas cuotas alimentarias les representan.

3 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. 76001-23-53-000-2015-00265-02(3660-19). 9 de septiembre 2021.

4 Ley 1564 de 2012. Código General del Proceso. Artículo 442. Título ejecutivo.

5 Ley 1564 de 2012. Código General del Proceso. Artículo 447. Entrega de dinero al ejecutado.

Si bien no existe una sentencia donde alguna de las Altas Cortes haya hecho un estudio sobre la procedencia de una entrega anticipada de títulos en el proceso ejecutivo de alimentos cuando se presume que el obligado a responder por estos ha incumplido con su deber de hacerlo, sí existen pronunciamientos de la Corte Constitucional de los cuales se puede inferir que, con el fin de garantizar los derechos fundamentales de los NNA, el Proyecto de Ley es procedente.

Lo anterior, tiene como fundamento lo siguiente:

Fundamento Constitucional

La obligación alimentaria tiene pleno sustento constitucional en los artículos 1º, 2º, 5, 11, 13, 42, 43, 44, 45, 46, 93 y 95 de la Constitución Política de Colombia, ya que tiene como propósito garantizar la vida digna, el mínimo vital y los derechos fundamentales de aquellas personas frente a quienes asiste una obligación de solidaridad y equidad en razón a que no pueden procurarse su sostenimiento por sí mismas. Entre los titulares del Derecho de alimentos, se encuentran los niños, niñas y adolescentes.

Jurisprudencia

A continuación, se hará un relato de una serie de sentencias hito de la Corte Constitucional, en las cuales se abordó el Derecho de alimentos de los niños, niñas y adolescentes.

Conforme a la Sentencia T-324-16, la Corte Constitucional ha entendido por derecho de alimentos como "aquél que le asiste a una persona para reclamar de quien está obligado legalmente a darlos, lo necesario para su subsistencia cuando no está en capacidad de procurársela por sus propios medios"⁶

En el caso de los niños, niñas y adolescentes, dicha Corporación ha referido que este derecho se torna fundamental, en la medida en que la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social, la alimentación equilibrada, la educación, la cultura y la recreación se ven impactados por el cumplimiento o incumplimiento de la obligación de dar alimentos. A su vez, ha reiterado que, cuando se trata de la afectación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es evidente que la inclusión de estos en la Constitución contribuye a proteger su infancia en condiciones dignas.

En esa medida, teniendo el Estado, la sociedad y la familia la obligación de protegerlos y asegurar su desarrollo armónico y feliz, "cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento"⁷. Bajo este entendido, la Corte

6 Corte Constitucional. Sentencia C-919-01. M.P. Jaime Araujo Rentería.

7 Sentencia T-324-16, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

ha indicado que la corresponsabilidad de todos en la protección de los niños, niñas y adolescentes permite que cualquier persona pueda exigir de la autoridad competente el cumplimiento y garantía de sus derechos.

Por tanto, es deber de todo individuo en nuestra sociedad actuar como guardián de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes, ante la vulneración o amenaza de sus derechos por parte de los infractores. Esto tiene como sustento el artículo 44 Superior, que expone la calidad de sujetos de especial protección constitucional que ostentan los niños, niñas y adolescentes.⁸

Siendo así, como manifiesta la Corte, el sentido mismo del verbo "prevalecer" implica, necesariamente, el establecimiento de una relación entre dos o más intereses contrapuestos en casos concretos, entre los cuales uno tiene prioridad en caso de no encontrarse una forma de armonización.

Ello, en el marco de la directriz o regla que establece el artículo 3-2 de la Convención sobre Derechos del Niño, según el cual "los estados se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley" y la disposición del art. 8 de la Ley 1098 de 2006, donde se determina que los Derechos de los NNA son universales, prevalentes e interdependientes.

Atunado a lo anterior, existen ciertos lineamientos establecidos por el ordenamiento jurídico para promover el bienestar de los niños, tanto a nivel general (en la Constitución, la ley y los tratados e instrumentos internacionales que regulan la situación de los niños, niñas y adolescentes) como derivados de la resolución de casos particulares (es decir, de la jurisprudencia nacional e internacional aplicable), que sirven para guiar el estudio del interés superior de niños, niñas y adolescentes, en atención a las circunstancias de cada caso. Por lo tanto, para establecer cuáles son las condiciones que mejor satisfacen el interés superior de los niños en situaciones concretas, debe atenderse tanto a consideraciones (1) fácticas, como (2) jurídicas.

De allí que la Corporación indique que las normas en materia de derecho de alimentos para NNA: (i) deben aplicarse de acuerdo con el estudio de cada caso en particular; (ii) tienen como finalidad asegurar los derechos fundamentales del menor y su desarrollo armónico e integral; (iii) debe garantizarse la igualdad entre hijos; y, (iv) deben buscar un equilibrio entre los derechos de los padres o sus representantes legales y los de los niños, las niñas y adolescentes, teniendo en cuenta que deben prevalecer sus garantías superiores.

En línea con lo anterior, la Corte Constitucional⁹ ha precisado que la obligación alimentaria tiene como fundamento constitucional (i) el deber estatal de amparar a

8 Ley 1098 de 2006. Código de la Infancia y la Adolescencia- Artículo 8. Interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

9 Sentencias C-174 de 1996 M.P. Jorge Arango Mejía; C-237 de 1997 M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-657 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-184 de 1999. M.P. Antonio Barrera Carbonell;

la familia como institución básica de la sociedad; (ii) en que el cumplimiento de esta obligación es necesario para asegurar, en ciertos casos, la vigencia del derecho fundamental al mínimo vital o los derechos de los niños, de las personas de la tercera edad, o de quienes se encuentren en condiciones de debilidad manifiesta (artículos 2º, 5º, 11, 13, 42, 44 y 46 de la Constitución Política); y (iii) el principio de solidaridad (artículo 1º Superior).

Asimismo, ha expuesto los requisitos para acceder al derecho de alimentos, a saber:

1. Que el peticionario requiera los alimentos que demanda;
2. Que la persona a quien se le piden tenga los recursos económicos para proporcionarlos; y,
3. Que exista un vínculo de parentesco o un supuesto que origine la obligación entre quien tiene la necesidad y quien tiene los recursos¹⁰.

Al respecto, la providencia resaltó que: "el deber de asistencia alimentaria se establece sobre dos requisitos fundamentales: la necesidad del beneficiario y la capacidad del deudor, quien debe ayudar a la subsistencia de sus parientes, sin que ello implique el sacrificio de su propia existencia".

Años después, la Corte Constitucional señaló que la obligación de prestar alimentos corresponde a una obligación de carácter especial en cuanto le asisten unas características y requisitos particulares, ya que:

1. Su naturaleza es principalmente de carácter civil;
2. Se fundamenta constitucionalmente en los principios de solidaridad, equidad, protección de la familia, necesidad y proporcionalidad;
3. Tiene una finalidad asistencial de prestación de alimentos por parte del obligado o alimentante al beneficiario o alimentario;
4. Adquiere un carácter patrimonial cuando se reconoce la pensión alimentaria;
5. El bien jurídico protegido es la vida y subsistencia del alimentario y, como consecuencia, sus demás derechos fundamentales;
6. Exige como requisitos para su configuración que (a) el peticionario necesite los alimentos que solicita, (b) que el alimentante tenga la capacidad para otorgarlos; y (c) que exista un vínculo filial o legal que origine la obligación;
7. Se concreta jurídicamente cuando se hace exigible por las vías previstas por la ley -administrativas o judiciales-, en aquellos casos en que el alimentante elude su obligación frente al beneficiario o alimentario; y,
8. No tiene un carácter indemnizatorio, de manera que implica la existencia de una necesidad actual, lo cual no quiere decir que cuando ésta ya ha sido decretada por las vías legales existentes no pueda exigirse judicialmente las cuotas que el

T-212 de 2003, C-156 de 2003 y T-324 de 2016; Sentencia T-154/19 - M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

10 Sentencia C-237 de 1997 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

alimentante se ha abstenido de pagar, por negligencia o culpa, incluso por vía ejecutiva¹¹.

Sumado a lo anterior, el artículo 44 superior consagra expresamente el *interés superior de los NNA*, determinando que sus derechos *prevalecen sobre los de los demás*, siendo entonces sujetos de especial protección constitucional reforzada. Este mandato constitucional dictamina, entre otras cosas:

- (i) Un catálogo de derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, que no constituye un listado taxativo sino enunciativo de derechos, entre los cuales se menciona la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, el derecho a tener una familia y a no ser separado de ella, el cuidado y el amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.
- (ii) Indica que los niños, niñas y adolescentes serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso y explotación sexuales, laboral o económica y trabajos riesgosos.
- (iii) Establece que los responsables de garantizar las obligaciones prevalentes que implican los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes son la familia, como núcleo esencial de la sociedad, la sociedad y el Estado, a quienes corresponde respectivamente, la obligación de asistirlos, cuidarlos y protegerlos con preeminencia, para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.
- (iv) Como consecuencia de la prevalencia de sus derechos, la Constitución preceptúa que cualquiera puede exigir a la autoridad competente su protección y la sanción a los infractores.
- (v) Los créditos por alimentos en favor de niños, niñas y adolescentes **prevalecen sobre todos los demás de la primera clase**; numeral 5 del art. 2495 del Código civil.
- (vi) El equilibrio entre los derechos de los niños, niñas y adolescentes y los de sus padres, en cuyas controversias debe prevalecer el interés de los primeros. Por tanto, se debe aplicar siempre la interpretación más garantista en favor de los niños, niñas y adolescentes por parte de las autoridades, jueces y tribunales, en aplicación del principio *pro infans*.
- (vii) El derecho constitucional de los niños, niñas y adolescentes a la alimentación, el cual constituye igualmente para los obligados a prestarles alimentos una **obligación de orden público de carácter irrenunciable**.

En ese orden de ideas, es imperante la especial relevancia que reviste el proceso ejecutivo de alimentos en el marco jurídico internacional, partiendo desde los principios fundamentales de la Convención Internacional sobre los Derechos del

¹¹ Sentencia C-017/19 M.S. Antonio José Lizarazo Ocampo.

Niño, como son: (i) la no discriminación; (ii) el interés superior del niño; (iii) los derechos a la vida, la supervivencia y el desarrollo; y (iv) la participación infantil.

En dicho instrumento jurídico internacional se enfatizó que en todas las medidas que afecten a los niños, adoptadas por entidades públicas o privadas de bienestar social, instituciones administrativas, legislativas o judiciales, se deberá atender al criterio primordial del *interés superior del niño*. Así, con este enfoque de derechos prevalentes de los niños, niñas y adolescentes, se cambió el paradigma de entender a los niños, niñas y adolescentes como incapaces y se les reconoció la capacidad de participar e intervenir en la toma de decisiones que los afectan; verbigracia, el proceso ejecutivo de alimentos.

Al mismo tiempo, es evidente que el principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes tiene por tanto una especial trascendencia en el ordenamiento jurídico colombiano, al constituir un *eje central de análisis constitucional* para la resolución de las controversias en las que sean sujetos de derecho los niños, niñas y adolescentes y en las cuales los jueces deben hacer prevalecer el interés superior del niño, niña y adolescente en aplicación del principio *pro infans*.

Adicionalmente, la referida la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989 consagró como deberes de los Estados: (a) combatir la malnutrición; (b) suministrar los alimentos nutritivos adecuados; (c) adoptar las medidas pertinentes para apoyar a los padres y a otras personas responsables del niño en la realización efectiva de su derecho a un nivel de vida adecuado y, si es necesario, proporcionar asistencia material y programas de apoyo, especialmente, en relación con la nutrición; y (d) adoptar las medidas necesarias, con el máximo de los recursos de los que disponga *“para dar efectividad”* a los derechos sociales, económicos y culturales de los niños, niñas y adolescentes, entre otros¹².

Finalmente, de la Sentencia C-332/01 de la Corte Constitucional, donde se estudió si la disposición relativa a las cláusulas aceleratorias de pago es inconstitucional por infringir el deber de no abusar de los derechos (artículo 95 numeral 1 de la Constitución) y el deber de solidaridad (artículo 95 numeral 2 de la Constitución), es posible dar luces de por qué la entrega anticipada de títulos no infringiría derechos analizados.

Y es que, como afirma la Corte, una medida que tiene como fin ejecutar el pago de una obligación antes de que se profiera sentencia en contra del demandado, no es una práctica abusiva ni discriminatoria ni ofensiva que recaiga sobre una persona débil, sino que se constituye en una herramienta que el ordenamiento jurídico establece para la satisfacción material de los derechos sustanciales amparados con garantías reales y protegidos por el ordenamiento superior. Por tanto, dentro de la libertad de configuración que posee el legislador para diseñar formalidades

¹² Sentencia C-017/19 – M.S. Antonio José Lizarazo Ocampo.

procesales en virtud del artículo 29 de la Carta, es procedente el establecimiento de una medida que tenga como propósito hacer efectivo el cobro jurídico del derecho constituido sobre todo tipo de bienes.

En consecuencia, contrastando el tema analizado en la referida sentencia con una entrega anticipada de títulos, es posible afirmar que esta no es en sí misma contraria al deber de no abuso de los derechos y de contradicción, porque ella se funda en la libertad de configuración del legislador, la protección de un interés superior, como es el de los niños, niñas y adolescentes, y está limitada por precisas condiciones jurídicas.

El proceso ejecutivo de alimentos en cifras

Como lo señala la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico - UDAE¹³ durante el periodo de enero a junio del año en curso, ingresaron a la rama judicial 1.438.624 procesos efectivos, de los cuales 942.655 corresponden a asuntos propios de las especialidades, 483.856 tutelas e impugnaciones y 12.113 a otras acciones constitucionales. La notoria congestión en los despachos judiciales ha tratado de mitigarse con diferentes planes integrales, que fueron ordenados en las sentencias T-099 de 2021 y SU – 122 de 2022.

Los estándares de gestión requeridos para tal volumen de procesos se han materializado en todas las áreas, especialmente en la presupuestal, que ha resultado en medidas de carácter permanente en juzgados y tribunales, priorizando según criterios como “(i) La dinámica de cada subregión por circunstancias extraordinarias. (ii) Municipios con desequilibrio entre la oferta judicial y el crecimiento y desarrollo. (iii) Comportamiento de la oferta y demanda de justicia, frente a las medidas de descongestión adoptadas por la Corporación en periodos anteriores. (iv) Despachos judiciales con ingresos crecientes y constantes. (v) Despachos con inventarios superiores a la media nacional por especialidad. (vi) Cumplimiento de la garantía de oferta judicial y regiones estratégicas en temas de justicia, determinadas por la experiencia de la Corporación. (vii) La necesidad de cobertura en justicia local y rural.”¹⁴. Todo lo anterior, con el fin de **garantizar el acceso oportuno y la prestación del servicio de administración de justicia**.

Según la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Rama Judicial¹⁵, no es posible caracterizar en el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial - SIERJU - las partes que intervienen en los procesos judiciales, por lo que no se puede conocer en cuántos procesos ejecutivos por alimentos figura como parte demandante el representante legal de un niño, niña o adolescente. No obstante, se

¹³ Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico UDAE – Respuesta a derecho de petición. Radicado PCSJ023-1186 del 25 de octubre de 2023.

¹⁴ Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico UDAE – Respuesta a derecho de petición. Radicado PCSJ023-1186 del 25 de octubre de 2023.

¹⁵ Oficio PCSJ023-1186 del Consejo Superior de la Judicatura.

conoce el movimiento de los procesos ejecutivos reportados en las secciones de familia a nivel nacional desde enero del año 2019 a junio 2023.

Bajo el entendido de que los ingresos efectivos corresponden a la demanda nueva de justicia, esto es, que no se tienen en cuenta los procesos que han pasado de un despacho judicial a otro sin decisión en la instancia, y los egresos corresponden a un auto o decisión que pone fin a la instancia; se tiene que para 2019 se reportaron 4.191 procesos ejecutivos en el inventario final, en el 2020: 11.365, en el 2021: 12.915, en el 2022: 13.573 y en el primer semestre de 2023: 13.374¹⁶.

Tabla 1

Movimiento de procesos de asuntos ejecutivos reportados en las secciones de familia a nivel nacional entre enero de 2019 y junio de 2023

| Año | Ingresos efectivos | Egresos efectivos | Inventario final |
|--------------------|--------------------|-------------------|------------------|
| 2019 | 7.007 | 4.200 | 4.191 |
| 2020 | 8.818 | 5.631 | 11.365 |
| 2021 | 14.322 | 7.387 | 12.915 |
| 2022 | 15.822 | 9.444 | 13.573 |
| Enero a junio 2023 | 7.846 | 4.691 | 13.374 |

Fuente: CSJ – UDAE – SIERJU - Cortes históricos aportados por el Consejo Superior de la Judicatura en el Oficio PCSJ023-1186.

Las demandas de la alta suma de personas que reclaman justicia mediante el inicio de un proceso ejecutivo pueden ser interpuestas con ocasión al incumplimiento de un acta de conciliación o una sentencia por parte del obligado a responder por alimentos. Al respecto, la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico indicó que, durante el primer semestre de este año, a nivel nacional se reportaron 13 salidas por auto - conciliación en procesos ejecutivos, según las secciones de familia reportadas por los despachos judiciales y en el periodo comprendido entre enero a junio de 2023, se profirieron 578 sentencias por procesos ejecutivos, según las secciones de familia registradas por los despachos judiciales a nivel nacional¹⁷. Sin embargo, no es posible establecer si el origen del proceso ejecutivo es por incumplimiento de un derecho reconocido en una sentencia dictada dentro de un proceso ordinario o si es iniciado en virtud de un acta de conciliación realizada en un centro de conciliación, o en una comisaría de familia¹⁸.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

De acuerdo con lo anterior, al dilucidar el impacto que este proyecto de ley traería al Sistema de Administración de Justicia, se tiene que los procesos ejecutivos de alimentos en los cuales la parte demandada no conteste la demanda se terminarían anticipadamente, lo cual reduciría la cantidad de procesos ejecutivos con los que están congestionados los Despachos judiciales en Colombia.

Siendo así, aunque no se cuente con el número exacto de los procesos ejecutivos por alimentos en los que la parte demandante sea un niño, niña o adolescente, se cumpliría su objetivo dando primacía al Derecho a recibir alimentos de los niños, niñas y adolescentes considerados sujetos de especial protección constitucional, así como se contribuiría al fortalecimiento de un Sistema de justicia propicio para que se garanticen sus Derechos.

Conclusiones

La naturaleza jurídica de las cuotas alimentarias recae, entre otras cosas, en su permanencia, periodicidad y prontitud. La realidad pone de presente una problemática innegable: el retraso injustificado en la entrega de títulos resultado de un embargo con origen en un proceso ejecutivo de alimentos pone en peligro los derechos de los niños, niñas y adolescentes alimentados, que priman por encima de cualquier otra consideración. Esto, toda vez que los alimentantes obligados se han sustraído de sus deberes, y es la entrega de los precitados títulos una de las únicas formas que tienen los alimentados de satisfacer sus necesidades básicas.

Con base en los precedentes judiciales analizados y la piedra angular del derecho fundamental de los niños a recibir alimentos, la Corte Constitucional ha establecido que las autoridades públicas deben adoptar todas las medidas necesarias para proteger el interés superior de cada niño, niña y adolescente en Colombia. Esto en aras de rodearlo de garantías y beneficios que protejan su proceso de formación y desarrollo hacia la adultez, dentro del cual los alimentos juegan un papel determinante.

Y es que, de hecho, es claro que sólo así se logra satisfacer plenamente el mandato de prioridad de los intereses de los niños, ya que éstos son titulares del derecho fundamental a formar parte de una familia, de suerte que su situación no pueda ser estudiada en forma aislada, sino en el contexto real de sus relaciones con padres, acudientes y demás familiares e interesados.

En consecuencia, se considera que, con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en procesos ejecutivos por alimentos donde se decreta el embargo sobre sumas de dinero de la parte demandada, nada obsta para que, en caso de que no propongamos excepciones de mérito, exista la posibilidad de que opere una entrega anticipada/preliminar de títulos mediante la cual sea posible que parte del dinero embargado le sea transferido inmediatamente al niño, niña y adolescente demandante.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 22 del mes 11 del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley

N.º 199 Acto Legislativo N.º _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: #5. Lilliana Bitar Castilla

[Handwritten signature] SECRETARIO GENERAL



SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 22 de noviembre de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.199/23 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 397 Y 447 DE LA LEY 1564 DE 2012 Y SE REGLAMENTA LA ENTREGA ANTICIPADA DE TÍTULOS EN EL PROCESO EJECUTIVO POR ALIMENTOS DEBIDOS A UN NIÑO, NIÑA Y ADOLESCENTE (LEY SARITA)", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores LILIANA BITAR CASTILLA, DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE, EFRAIN CEPEDA SARABIA, NADIA BLEL SCAFF, OSCAR BARRETO QUIROGA, KARINA ESPINOSA OLIVER; y los Honorables Representantes HÉCTOR MAURICIO CUELLAR RINCÓN, ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGAS, ARMANDO ZABARAÍN D'ARCE, WADITH MANZUR IMBETT. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – NOVIEMBRE 22 DE 2023

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

Proyectó: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

CONTENIDO

Gaceta número 1635 - Jueves, 23 de noviembre de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Projecto de Ley número 197 de 2023 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para garantizar el acceso al agua para consumo humano y saneamiento básico en el departamento de La Guajira..... 1
Projecto de Ley número 198 de 2023 Senado, por la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1563 de 2012 y se dictan otras disposiciones..... 8
Projecto de Ley número 199 de 2023 Senado, por medio de la cual se modifican los artículos 397 y 447 de la Ley 1564 de 2012 y se reglamenta la entrega anticipada de títulos en el proceso ejecutivo por alimentos debidos a un niño, niña y adolescente (Ley Sarita)..... 13