



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 887

Bogotá, D. C., jueves, 10 de septiembre de 2020

EDICIÓN DE 13 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 165 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual se reglamenta la declaratoria de la fuerza mayor o caso fortuito, se adopta un procedimiento para su reconocimiento y se dictan otras disposiciones.*

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 165 DE 2020 SENADO

**“PROYECTO DE LEY POR MEDIO DE LA CUAL SE REGLAMENTA LA DECLARATORIA DE LA FUERZA MAYOR O CASO FORTUITO, SE ADOPTA UN PROCEDIMIENTO PARA SU RECONOCIMIENTO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

#### 1. CONSIDERACIONES GENERALES.

##### 1.1 Antecedentes del Proyecto

El Proyecto de ley número 165 de 2020 titulado PROYECTO DE LEY POR MEDIO DE LA CUAL SE REGLAMENTA LA DECLARATORIA DE LA FUERZA MAYOR O CASO FORTUITO, SE ADOPTA UN PROCEDIMIENTO PARA SU RECONOCIMIENTO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, fue radicado el día 27 de julio del año 2020 por los Honorables Senadores Mauricio Gómez Amín, Rodrigo Villalba Mosquera, Miguel Ángel Pinto y Julián Bedoya Pulgarín. Remitido a la Comisión Primera Constitucional Permanente.

##### 1.2 Objeto del Proyecto

El presente proyecto tiene como objeto reglamentar el mecanismo de fuerza mayor o caso fortuito en el cumplimiento de las obligaciones civiles y comerciales, estableciendo un procedimiento expedito para su declaratoria, a fin de garantizar la seguridad jurídica y atenuar la incertidumbre contractual.

#### 2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

##### 2.1 Contexto del Proyecto de Ley

En nuestro sistema legal rige el principio *Pacta Sunt Servanda* que refiere que los contratos legalmente celebrados deben ser cumplidos en forma estricta, y su inobservancia genera efectos en derecho, generando así una garantía para su cumplimiento e indemnización en casos de perjuicio para el acreedor.

Sin embargo, dicho principio contractual puede verse limitado por una situación que vincule una condición de fuerza mayor o caso fortuito que impida el debido cumplimiento de lo pactado.

En el Código Civil Colombiano se establece que los contratos son ley para las partes<sup>1</sup> y deben ejecutarse de buena fe<sup>2</sup>. Respecto a la responsabilidad del deudor, el artículo 1604 ibídem precisa:

“...El deudor no es responsable del caso fortuito, a menos que se haya constituido en mora...” (Negritas por fuera del texto).

A partir del reconocimiento de la legislación vigente, y evidenciando que hay una contemplación de circunstancias que pueden eximir de la responsabilidad contractual a una de las partes, se considera importante proponer y definir el mecanismo de fuerza mayor o caso fortuito para excusar al deudor del cumplimiento de las prestaciones debidas, siempre que el hecho extraordinario genere la imposibilidad de cumplirlas.

Es importante resaltar que al identificar este tipo de circunstancias extraordinarias que pueden afectar el cumplimiento de una obligación contractual para una de las partes, se debe introducir la aclaración pertinente de que no basta con la ocurrencia del fenómeno imprevisible e irresistible, sino que es necesario que éste afecte el cumplimiento de la obligación hasta tal punto de hacerla imposible de honrar.

Según el artículo 64 del Código Civil, subrogado por el artículo 1º de la ley 95 de 1890, se llama fuerza mayor o caso fortuito *el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.*

Al hacer una lectura del mencionado artículo, se observa que éste hace una enumeración de situaciones que, a título de ejemplo, esperan darle claridad al concepto y la aplicación de lo que sería caso fortuito. Entre estas situaciones se encuentra eventos de origen natural como los terremotos, eventos de origen humano como el apresamiento de enemigos y eventos fruto de la mera casualidad como los naufragios.

Partiendo de lo anterior, es importante contextualizar dicha premisa con la coyuntura actual que atraviesa el mundo y los países a causa de la llegada del COVID-19 y la

<sup>1</sup> Artículo 1602. CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO. “Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”

<sup>2</sup> Artículo 1603. Ibídem. “Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella”.

emergencia de salud pública y económica que ha provocado en los distintos territorios donde se ha propagado el virus. El reciente fenómeno que hemos evidenciado en Colombia ha permitido realizar una reflexión frente a si la pandemia puede considerarse como una causalidad de fuerza mayor o caso fortuito, teniendo en cuenta las medidas de confinamiento que ha tomado el Gobierno nacional, en donde la suspensión de las actividades productivas generaron una repercusión en la economía del país.

A pesar de que actualmente el país se encuentra en fase de reapertura de su economía y de los sectores que en un principio tuvieron que suspender sus servicios para dar cumplimiento a las medidas de bioseguridad que encomendaba el Gobierno nacional para evitar la propagación del virus, aún persisten varios sectores que deben esperar un desarrollo más prologando de la atención de la pandemia en el país para lograr su reapertura completa y reanudar sus actividades productivas.

Teniendo en cuenta la incertidumbre que ha generado la propagación de la pandemia en el mundo, y cómo ésta afectaría en un mediano y largo plazo la cotidianidad de los ciudadanos, el comportamiento de los sectores económicos que van en contravía de las medidas de bioseguridad que promueve la atención y prevención del COVID-19, resulta interesante y primordial pensar en la fuerza mayor como el principio general del derecho que se caracteriza por permitir modificar compromisos pactados cuando existe un hecho ajeno a la voluntad, irresistible e imprevisible.

Al hacer un análisis del tratamiento y de la perspectiva que tiene la normativa actual sobre este tipo de escenarios, se concluye que se requiere modernizar el tratamiento de la fuerza mayor que en el Código Civil mantiene la fisonomía del siglo XIX, siendo necesario precisar su definición, sus efectos y el régimen legal de la imposibilidad de la ejecución para todo tipo de obligaciones. (Castro, 2015). Por otro lado, también se hace necesario ampliar los sucesos descritos el artículo 64 del Código Civil, a fin de abarcar otras circunstancias que pondrían en riesgo el cumplimiento de las prestaciones en el modo, tiempo y/o lugar convenidos. Esto, con el único fin de garantizar seguridad jurídica y la buena fe contractual.

En el marco de una situación de calamidad excepcional provocada por la pandemia actual, se encuentra necesario y urgente revisar el concepto de la fuerza mayor o caso fortuito, con la finalidad de entregar a la ciudadanía una herramienta que brinde seguridad jurídica y claridad en cómo se debe actuar antes estas eventualidades.

**2.2 Experiencia internacional**

Al hacer un análisis sobre la conceptualización y tratamiento de este mecanismo en el panorama internacional, se encuentran importantes interpretaciones y reflexiones

que permiten visualizar cómo las legislaciones y normativas contemplan los escenarios que condicionan una situación de fuerza mayor o caso fortuito y pueden afectar el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

A continuación, se presentan algunas aproximaciones que se han realizado en países como Perú, España, Francia y China y que pueden servir para comparar y determinar la propuesta del presente proyecto de ley:

Pais	Concepto	Fuente
Perú	Caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso	Código Civil Peruano, artículo 1315
España	El caso fortuito es una causa de exoneración en el cumplimiento de las obligaciones, y en este sentido puede definirse como una quel accidente no imputable al deudor que impide el exacto cumplimiento de la obligación. Dice el Código Civil: <i>Fuera de los casos expresamente mencionados en la ley, y de los en que así lo declare la obligación, nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse, o que previstos, fueran inevitables.</i>	Código Civil Español, artículo 1105
Francia	Existe fuerza mayor en asuntos contractuales cuando un evento fuera del control del deudor, que no podría haberse previsto razonablemente al final del contrato y cuyos efectos no pueden evitarse con las medidas apropiadas, impide el cumplimiento de su obligación por el deudor.  Así, un evento constituye un caso de fuerza mayor cuando reúne tres condiciones cumulativas, a saber:  1. Fuera del control del deudor, 2. Que no podría haberse previsto razonablemente en el momento de la celebración del contrato (el factor de imprevisibilidad) y	Código Civil Francés. Artículo 1218.

	3. Cuyos efectos no pudieron evitarse con medidas apropiadas (el factor de mitigación).	
China	La fuerza mayor se define como cualquier circunstancia objetiva que es imprevisible, inevitable e insuperable, que exige a la parte afectada de la responsabilidad en parte o en su totalidad, siempre que se notifique a la otra parte y se le proporcionen pruebas suficientes dentro de un período razonable.	Artículos 117 y 118 de la RPC. Derecho contractual

**2.3 Explicación del Proyecto de ley**

Ante panoramas de incertidumbre como el actual, en el que muchos colombianos se cuestionan sobre cómo honrar sus obligaciones civiles y comerciales, se hace apremiante establecer un procedimiento expedito para la declaratoria de la fuerza mayor o caso fortuito, en el que prime la autonomía de la voluntad de las partes.

Lo expedito y la primacía de la autonomía de la voluntad resultan vital para garantizar la seguridad jurídica, y para no someter en principio la situación a pronunciamiento judicial. En cuanto a ello la generalidad de los contratos, tanto civiles como comerciales, hablan sobre su revisión por circunstancias extraordinarias, ya sean imprevisibles o irresistibles, posteriores a su celebración.

Sin embargo, y como quiera que esperar una sentencia judicial resultaría costoso en términos económicos y de tiempo, se propone facultar a las partes para que de común acuerdo reconozcan la existencia de circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito en la obligación contractual. Para ello se establecen los siguientes requisitos y procedimientos.

En cuanto a los requisitos, se observa lo establecido por las altas cortes en distintos pronunciamientos sobre la materia. En consecuencia,

1. Que se trate de un evento externo, imprevisto por las partes e irresistible. El evento externo no pudo haberse previsto por las partes razonablemente en el momento de la celebración del contrato.
2. Este evento debe afectar a una obligación de naturaleza contractual.
3. El suceso, fenómeno, incidente o cualquier otro supuesto fáctico debe impedir o imposibilitar el cumplimiento de la obligación.

En cuanto al evento externo, el proyecto propone un listado enunciativo de circunstancias que conllevarían a la declaratoria de caso fortuito o fuerza mayor que

no pretende hacer una descripción total de estas circunstancias sino relacionar sólo algunas. De tal forma que cualquiera situación que cumpla con los requisitos anteriormente expuestos daría lugar a la declaratoria de la fuerza mayor.

Para tal declaratoria se establece el siguiente procedimiento.

- Dentro de los cinco (5) días siguientes a la ocurrencia del evento constitutivo de fuerza mayor o caso fortuito, y mientras las circunstancias lo permitan, la parte imposibilitada de cumplir le comunicará a la otra, tal situación por el medio que sea de recibo, de acuerdo a las estipulaciones contenidas en el Código General del Proceso.

*En esta comunicación el interesado señalará la obligación en riesgo de incumplimiento, precisando si es total o parcial, y el evento constitutivo de fuerza mayor.*

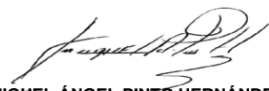
Se infiere que la parte pendiente del cumplimiento de la prestación y que resultó afectada por la situación imprevista e irresistible deberá comunicar dentro del tiempo establecido a la otra parte la ocurrencia del hecho constitutivo de fuerza mayor o caso fortuito. Es importante destacar que el plazo definido corresponde a cinco días (que se han de entender hábiles), siempre y cuando las circunstancias lo permitan. En caso de no tener lugar dentro de los cinco días siguientes la ocurrencia del hecho, la comunicación se surtirá cuando fuere posible, y para ello el interesado deberá brindar las razones por las cuales no se presentó dentro del lapso permitido.

- Dentro del mismo lapso, se elevará solicitud de Audiencia de Acuerdo de fuerza mayor o caso fortuito, a la autoridad competente.

La aplicación de la fuerza mayor o caso fortuito nunca será automática. El procedimiento inicia con la notificación o comunicación que el deudor de la prestación realiza a la otra parte sobre el hecho imprevisible e irresistible que imposibilita honrar lo pactado.

Posteriormente tendrá lugar una audiencia de acuerdo, la cual conocerán los centros de conciliación legalmente constituidos y los inspectores de policía, según las condiciones dispuestas en el artículo 11 del proyecto.

En la mencionada audiencia, posterior a la verificación de la asistencia, se escucharán los argumentos de las partes involucradas, se considerarán las pruebas que hayan presentado las partes, y por último, la autoridad que conoce del caso

<p><i>manifestará si considera o no cumplidos los supuestos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, y expondrá los argumentos que le permiten tal afirmación.</i></p> <p>No se trata de una decisión de un tercero sino de una apreciación sobre los hechos debatidos. En todo caso, la consideración del funcionario que conoce del caso no supondrá una decisión y no será vinculante para las partes, puesto que son ellas quienes deciden si llegan a acuerdos frente a la extinción parcial o modificación de la obligación y sus condiciones, por la ocurrencia de un hecho constitutivo de fuerza mayor o caso fortuito. Este acuerdo tendrá los mismos efectos de una conciliación. Del mismo modo, se dejará constancia si no fue posible llegar a un acuerdo.</p> <p>Por último, se aclara que el procedimiento descrito en el proyecto no supone un requisito de procedibilidad para iniciar una acción judicial para la declaratoria de la fuerza mayor o caso fortuito, ni tampoco extingue la posibilidad de acceder a la administración de justicia para ello, simplemente se trata de una opción expedita que tendrían las partes para garantizar la seguridad jurídica y honrar el principio de la buena fe contractual en circunstancias imprevistas e irresistibles.</p> <p><b>2.4 Contenido del proyecto de ley</b></p> <p>El presente proyecto de Ley consta de 15 artículos, incluida la disposición de derogatorias y vigencia.</p> <p>Los artículos del 1º al 3º comprenden las disposiciones generales del proyecto de Ley, precisando su objeto, su campo de aplicación, y se propone una modificación al artículo 64 del código civil, el cual define lo que es la fuerza mayor o caso fortuito.</p> <p>El artículo cuarto contiene un listado enunciativo de circunstancias que conllevarían a la declaratoria de caso fortuito o fuerza mayor. Con esto no se pretende abordarlas todas, sino relacionar sólo algunas de las situaciones que podrían poner en riesgo el cumplimiento de las prestaciones debidas.</p> <p>En este orden de ideas, se enuncian una serie de incidentes, sucesos o acontecimientos a los que se atribuya esta caracterización, advirtiendo que se trata de enunciados "ejemplificativos" abierto, siempre que dicho suceso congrege las exigencias de externalidad, imprevisibilidad e irresistibilidad.</p>	<p>Lo anterior, teniendo en cuenta la reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que aludiendo a los hechos que componen la fuerza mayor o caso fortuito, se refiere<sup>3</sup>:</p> <p>"(...) No se trata entonces, per se, de cualquier hecho, por sorpresivo o dificultoso que resulte, sino de uno que inexorablemente reúna los mencionados rasgos legales, los cuales, por supuesto, <u>deben ser evaluados en cada caso en particular—in concreto—</u>, pues en estas materias conviene proceder con relativo y cierto empirismo, de modo que la imprevisibilidad e irresistibilidad, in casu, ulteriormente se juzguen con miramiento en las circunstancias específicas en que se presentó el hecho a calificar, <u>no así necesariamente a partir de un frío catálogo de eventos que, ex ante, pudiera ser elaborado en abstracto por el legislador o por los jueces</u>, en orden a precisar qué hechos, irrefragablemente, pueden ser considerados como constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito y cuáles no. <b>(Subrayado es del suscrito)</b></p> <p>En el mismo sentido, la misma Corte en jurisprudencia uniforme ha precisado que:</p> <p><u>"...la fuerza mayor no es una cuestión de clasificación mecánica de acontecimientos"<sup>4</sup>, pero ello, no desaprueba que pueda lograrse la elaboración de ciertos "criterios que, por su fuerza intrínseca, a la par que jurídica, permitan singularizar y, por ende, dotar de fisonomía al fenómeno en cuestión</u>, el cual, por vía de ejemplo, no puede concurrir con la culpa del demandado que haya tenido un rol preponderante en la causación del daño, ni puede estar "ligado al agente, a su persona ni a su industria". <b>(Subrayado y negrilla es del suscrito)</b></p> <p>Lo anterior habilita para que se pueda pensar en una intervención del legislador en el sentido de adoptar una ley para darle aplicación eficaz e inmediata a la fuerza mayor en los casos excepcionales que ya se han comentado, y es precisamente a este problema legislativo al que el presente proyecto de ley le apunta resolver.</p> <p>En los artículos siguientes, se precisan los efectos de la fuerza mayor o caso fortuito en las relaciones comerciales, tales como la suspensión, el aplazamiento de cuotas o prórroga.</p> <p>Por último, se describen los requisitos sine qua non para que se configure la fuerza mayor o caso fortuito como liberatorios de obligaciones, se establece el procedimiento a seguir, se fijan las autoridades que serían competentes y se</p> <p><sup>3</sup> Corte Suprema de Justicia en sentencia del 29 de abril de 2005, magistrado ponente Carlos Ignacio Jaramillo en el expediente 0829-92.  <sup>4</sup> Corte Suprema de Justicia en sentencia 145 de octubre 7 de 1993</p>
<p>abordar el trámite de solicitud de reconocimiento de la fuerza mayor y el desarrollo de la audiencia de acuerdo.</p> <p>Como se puede evidenciar, la propuesta legislativa englobaría una variedad de supuestos, todos calificados como hechos externos que podrían invocarse como constitutivos de fuerza mayor, de manera directa entre las partes de una relación contractual o través de una instancia de conciliación, dado que en este momento, invocar ese principio para incumplir una obligación contractual, está en la mayoría de los casos dependiendo de la valoración de un Juez, sin sujeción a supuestos claros que puedan guiar los argumentos de sus providencias. Así como tampoco en el escenario de una conciliación existen las reglas claras que protejan el incumplimiento cuando ha sobrevenido una causa de fuerza mayor.</p> <p><b>3. PROPOSICIÓN</b></p> <p>De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado dar Primer debate al Proyecto de ley número 165 de 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGLAMENTA LA DECLARATORIA DE LA FUERZA MAYOR O CASO FORTUITO, SE ADOPTA UN PROCEDIMIENTO PARA SU RECONOCIMIENTO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ</b>      Senador de la República</p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PARA EL PROYECTO DE LEY No. 165 de 2020</b></p> <p><b>"PROYECTO DE LEY POR MEDIO DE LA CUAL SE REGLAMENTA LA DECLARATORIA DE LA FUERZA MAYOR O CASO FORTUITO, SE ADOPTA UN PROCEDIMIENTO PARA SU RECONOCIMIENTO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b></p> <p><b>El Congreso de Colombia,</b></p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1º. OBJETO.</b> La presente Ley tiene por objeto reglamentar la fuerza mayor o caso fortuito en las obligaciones civiles y comerciales, su declaratoria y procedimiento, a fin de garantizar la seguridad jurídica y atenuar la incertidumbre contractual.</p> <p><b>ARTÍCULO 2º. CAMPO DE APLICACIÓN.</b> La presente Ley se aplicará a toda relación contractual de carácter civil y comercial, pactadas entre dos o más personas, sean éstas naturales o jurídicas, que genere obligaciones, que no hayan sido impuestas por la Ley o fijadas por sentencias judiciales ejecutoriadas.</p> <p><b>ARTÍCULO 3º. DEFINICIÓN.</b> Modifíquese el artículo 64 del Código Civil, subrogado por el artículo 1º de la Ley 95 de 1890, el cual quedará así:</p> <p>La fuerza mayor o caso fortuito es una causa imprevisible, irresistible y extraña al obligado, no atribuible a su conducta, que impide el cumplimiento total o parcial de las obligaciones subsistentes dentro de un contrato.</p> <p>Lo imprevisible e irresistible no se calificará en el fenómeno como tal, sino en sus consecuencias, es decir, en la afectación de aquél a la imposible prestación o cumplimiento de la obligación contractual.</p> <p><b>ARTÍCULO 4º. ENUNCIADO DE EVENTOS EN LOS QUE SE PODRÍA CONFIGURAR LA FUERZA MAYOR O CASO FORTUITO.</b> La fuerza mayor o caso fortuito, como modo de extinguir obligaciones y como eximente de responsabilidad</p>

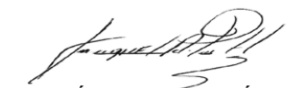
<p>en los contratos, puede alegarse tratándose de todo tipo de obligaciones de dar, hacer y no hacer, de medio y de resultado, sin que se requiera un pacto expreso sobre el particular.</p> <p>La fuerza mayor o caso fortuito podría configurarse en los siguientes eventos: epidemias, pandemias, plagas, desastres naturales o catastróficos, actos de terrorismo, de guerra, disturbios, actos de gobierno o autoridad pública, declaratorias de Estados de excepción, explosión, incendio, destrucción de equipos, huelgas, obstrucción prolongada del transporte o de vías, enfermedad grave, secuestro, accidentes de tránsito terrestre, ferroviarios, aéros, marítimo o fluvial, cierres industriales y/o comerciales, entre otros siempre que sus consecuencias sean imprevisibles e irresistibles a quien las alegue.</p> <p><b>Parágrafo:</b> El acto de gobierno, constituirá fuerza mayor o caso fortuito, si el gobierno nacional o local determina limitar el derecho de circulación de las personas, limitar la ejecución de actos propios derivados del derecho a la libre empresa e impide abrir el comercio y la industria, cualquiera sea su naturaleza.</p> <p><b>ARTÍCULO 5°. REQUISITOS.</b> Para que se configure la fuerza mayor o caso fortuito como liberatorios de obligaciones pactadas de naturaleza civil o comercial, deben concurrir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Un evento externo, imprevisto por las partes e irresistible. El evento externo no pudo haberse previsto por las partes razonablemente en el momento de la celebración del contrato.</li> <li>5. Este evento debe afectar a una obligación de naturaleza contractual.</li> <li>6. El suceso, fenómeno, incidente o cualquier otro supuesto fáctico debe impedir o imposibilitar el cumplimiento de la obligación;</li> </ol> <p>En todo caso se deberán observar los términos de cada contrato y cumplir las disposiciones y procedimientos que se hayan acordado para contingencias de fuerza mayor o caso fortuito.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En el evento de no estar considerada la fuerza mayor o caso fortuito en el clausulado del contrato, y los eventos de su configuración no estén expresamente regulados, las partes podrán invocar una situación de fuerza mayor como eximente de cumplimiento de una obligación pactada, acudiendo al reconocimiento hecho en la ley, pero nunca su aplicación será automática, por lo que el requisito mínimo de notificación y determinación del plazo, es indispensable.</p>	<p><b>ARTÍCULO 6°. EFECTOS.</b> Quien alegue la fuerza mayor o caso fortuito dentro del plazo establecido en la presente Ley, podrá acudir si así lo acuerdan las partes, a la revisión, suspensión o resolución del contrato, entre otras, cuando el evento externo imprevisto afecte:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Parcialmente la prestación de la obligación, pero el cumplimiento restante de la prestación se pueda diferir</li> <li>b) Parcialmente la prestación de la obligación, y el cumplimiento restante de la prestación se torne imposible.</li> <li>c) Los efectos causados por la eventualidad le sean irresistibles a una de las partes, y sobrevenga de ello, la imposibilidad total de cumplimiento de la obligación.</li> <li>d) Las demás, siempre que sus consecuencias sean imprevisibles e irresistibles a quien las alegue.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las partes podrán acudir a la aplicación inmediata de la cláusula "rebus sic stantibus", cuando esta no haya sido establecida en las condiciones iniciales del contrato.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> En los contratos de ejecución sucesiva se entiende que las obligaciones ejecutadas con anterioridad a la terminación, correspondieron al cumplimiento de un contrato que sólo se extingue desde el momento de su resolución. La fuerza mayor o caso fortuito en las obligaciones de género, no exime al deudor de la obligación de pago.</p> <p><b>ARTÍCULO 7°. PRÓRROGA OBLIGATORIA.</b> Los contratos cuyas ejecuciones tengan lugar dentro del período comprendido entre el acaecimiento de la fuerza mayor o caso fortuito y hasta dentro de los dos (2) meses siguientes, podrá prorrogarse el plazo de la obligación por un período máximo de seis meses.</p> <p>Durante este término se seguirán aplicando las condiciones establecidas para el contrato vigente.</p> <p><b>Parágrafo:</b> La solicitud de prórroga deberá ser presentada de manera expresa por el obligado, a quien se atribuya el cumplimiento de la obligación, y deberá ser aceptada por la otra parte, salvo que por acuerdo entre las partes, se fijen otros términos o condiciones.</p>
<p><b>ARTÍCULO 8°. APLAZAMIENTO DE PAGOS.</b> En los contratos que exista como prestación el pago de una renta, en caso de no existir acuerdo entre las partes el deudor de la misma podrá solicitar su aplazamiento temporal y extraordinario.</p> <p><b>ARTÍCULO 9°. SOLICITUD DE LA SUSPENSIÓN.</b> Los deudores de obligaciones derivadas de los contratos de crédito, podrán solicitar al acreedor, dentro de un (1) mes después del acaecimiento de la fuerza mayor, la suspensión de sus obligaciones. Los deudores acompañarán, junto a la solicitud de suspensión, la documentación requerida para probar la imposibilidad sobrevenida.</p> <p><b>ARTÍCULO 10°. PROCEDIMIENTO.</b> Para la declaratoria de la fuerza mayor o caso fortuito que afecte el cumplimiento de una obligación, se deberá seguir el siguiente procedimiento:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la ocurrencia del evento constitutivo de fuerza mayor o caso fortuito, y mientras las circunstancias lo permitan, la parte imposibilitada de cumplir le comunicará a la otra, tal situación por el medio que sea de recibo, de acuerdo a las estipulaciones contenidas en el Código General del Proceso.</li> </ol> <p>En esta comunicación el interesado señalará la obligación en riesgo de incumplimiento, precisando si es total o parcial, y el evento constitutivo de fuerza mayor.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Dentro del mismo lapso, se elevará solicitud de Audiencia de Acuerdo de fuerza mayor o caso fortuito, a la autoridad competente.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 11°. DE LAS AUTORIDADES E INSTITUCIONES QUE CONOCEN LOS EVENTOS CONSTITUTIVOS DE FUERZA MAYOR O CASO FORTUITO.</b> Conocerán de los eventos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Los Centros de Conciliación legalmente constituidos, sin considerar límite de cuantía.</li> </ol> <p>En caso de no contar con Centros de Conciliación legalmente constituidos en la municipalidad sede del cumplimiento de la obligación en riesgo, se acudirá a Centros de Conciliación en los municipios circunvecinos.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>b. Los Inspectores de Policía de la municipalidad cuando la cuantía no supere los cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</li> </ol>	<p><b>ARTÍCULO 12°. FUNCIONES DE LOS INSPECTORES DE POLICÍA.</b> Adiciónese al artículo 206 de la Ley 1801 de 2016 el siguiente numeral:</p> <p>"7. Conocerá de las solicitudes de declaración de fuerza mayor o caso fortuito, respecto de obligaciones cuya cuantía no supere los cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales vigentes."</p> <p><b>ARTÍCULO 13°. DE LA SOLICITUD A LA AUTORIDAD COMPETENTE.</b> La parte interesada acudirá a la autoridad competente, mediante solicitud escrita.</p> <p>La solicitud deberá contener:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Prueba de la existencia de la obligación cuyo cumplimiento está en riesgo.</li> <li>b) Prueba del aviso a la parte afectada respecto del riesgo de incumplimiento de la obligación.</li> <li>c) Cuantificación de la obligación</li> <li>d) La explicación de la relación de causalidad entre la ocurrencia del evento de fuerza mayor o caso fortuito y la imposibilidad de cumplimiento de la obligación.</li> <li>e) Si la solicitud se presentare por fuera del término previsto en la presente Ley, la parte interesada deberá justificar las razones por las cuales no fue posible presentar la solicitud en dicho período, anexando las respectivas pruebas soporte.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 14°. DE LA AUDIENCIA DE ACUERDO.</b> El trámite de la solicitud de declaratoria de fuerza mayor o caso fortuito se resolverá en Audiencia de Acuerdo, la cual tendrá lugar dentro de los diez (10) días calendario siguiente al recibo de la solicitud; su asistencia será obligatoria para las partes y se desarrollará así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Posterior a la verificación de la asistencia, se escucharán los argumentos de las partes involucradas</li> <li>b) Se considerarán las pruebas que hayan presentado las partes</li> <li>c) La autoridad que conoce del caso manifestará si considera o no cumplidos los supuestos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, y expondrá los argumentos que le permiten tal afirmación.</li> </ol> <p>Se dejará constancia en Acta si las partes logran acuerdos frente a la extinción parcial o modificación de la obligación y sus condiciones, la cual tendrá los mismos efectos de una conciliación. Del mismo modo, se dejará constancia si no fue posible llegar a un acuerdo.</p>

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 34 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual se crean parques infantiles de integración en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

**ARTÍCULO 15. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** Esta Ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



**MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ**

Senador de la República

Bogotá, D, C septiembre de 2020.

Doctor  
**JESUS MARIA ESPAÑA**  
Secretario General Comisión VII  
**Senado de la República**  
Ciudad

Ref. Informe de ponencia para primer debate del **PROYECTO DE LEY NO. 34 DE 2020 SENADO** "Por medio de la cual se crean parques infantiles de integración en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones"

Señor secretario,

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y respondiendo a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponente coordinadora de esta iniciativa, rindo informe de ponencia para primer debate del **PROYECTO DE LEY NO. 34 DE 2020 SENADO** "Por medio de la cual se crean parques infantiles de integración en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones".

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes.
2. Objeto y Justificación del proyecto.
3. Contenido de la iniciativa.
4. Conflicto de interés.
5. Pliego de modificaciones
6. Proposición.

### 1. ANTECEDENTES

El proyecto de ley objeto de estudio es de origen congresional a iniciativa de la H.S. NADYA BLEL SCAFF, radicado en Secretaría de General de Senado el día 20-07 de 2020, tal como consta en **Gaceta 590 de 2020**.

En continuidad del trámite legislativo, conforme a lo dispuesto 14 de la Ley 974/2005 (150 de la Ley 5ª de 1992) la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional designo como ponentes a la H.S. AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS y a la H.S. NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF Coordinadora Ponente.

### 2. OBJETO.

El objeto de la presente iniciativa es garantizar y asegurar el acceso a los juegos no mecánicos construidos en espacios públicos o privados a personas en situación de discapacidad; por lo que se deben adoptar medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona en situación de discapacidad y realizar los ajustes necesarios que permitan su participación en igualdad de condiciones con lo demás, como asimismo aquellos que están en fase de idea o planificación para su construcción, deben contar con un diseño universal, esto significa que permitan que cualquier persona, sin importar si se encuentra en situación de discapacidad o no, pueda usar y gozar de ellas.

La accesibilidad en los parques infantiles es, un reto pendiente, de ahí la importancia de legislar sobre la materia, buscando crear un espacio inclusivo, en el que los niños y niñas se divirtieran juntos, sin que las diferencias, constituyan un obstáculo.

#### 2.1 JUSTIFICACION DE LA INICIATIVA.

El presente proyecto constituye una acción positiva, toda vez que entiende que el derecho a la recreación, en este caso representado por los juegos infantiles no mecanizados, es decir aquellos que se impulsan solo con la fuerza humana, son parte fundamental del desarrollo del niño, niña y adolescente quienes son más susceptibles a sufrir discriminación entre sus pares y especialmente cuando el niño o niña se encuentra en situación de discapacidad, por tanto se debe poner especial énfasis en el acceso a ellos en situación de discapacidad.

En este sentido cobra fuerza, en un nivel más intenso el principio de igualdad, vida independiente, accesibilidad universal, diseño universal, intersectorialidad y participación pues hoy en día la mayoría de los juegos no mecánicos construidos en espacios públicos o privados, no están acondicionados para que un niño en situación de discapacidad pueda jugar en ellos. Así, lo que para muchos constituye un momento de diversión, para otros resultan una forma de exclusión, cuestión que constituye una limitación discriminatoria de su derecho a participar de las actividades recreativas propias de su edad, y por consiguiente, su desarrollo como seres humanos.

El impacto principal y más inmediato es que son los propios niños y niñas quienes sufren las limitaciones que les impone una sociedad, un contexto y un medio ambiente no inclusivos y que no les ofrecen oportunidades para disfrutar plenamente sus vidas y alcanzar todo su potencial.

Excluirlos en el juego no solo viola sus derechos, sino que perjudica a toda la sociedad, ya que estos niños y niñas pueden, con el apoyo adecuado, convertirse en miembros plenos, productivos y ser maravillosos compañeros para otros niños.

Ha planteado, la Unicef en la búsqueda de estrategias en el deporte para el desarrollo de América Latina y el Caribe que "El deporte ha jugado siempre un papel fundamental en el desarrollo saludable de la infancia y se utiliza como una herramienta cada vez más importante para estimular su desarrollo a través de la participación en actividades deportivas.

Los deportes, la recreación y los juegos contribuyen a mejorar la salud, las mentes y los cuerpos de niños, niñas y adolescentes de todo el mundo. El deporte posee un poder especial y la capacidad de cambiar la vida generando bienestar psicológico y físico".

#### 1.2.1 POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD

Se estima que más de mil millones de personas viven con algún tipo de discapacidad; o sea, alrededor del 15% de la población mundial (según las estimaciones de la población mundial en 2010).

En América latina y el Caribe, estudios recientes de la CEPAL indican que alrededor del 12% de la población vive con al menos una discapacidad (12,4% en América Latina y 5,4% en el Caribe).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> [https://www.unicef.org/lac/Desafios\\_15\\_08052013\\_print\(1\).pdf](https://www.unicef.org/lac/Desafios_15_08052013_print(1).pdf)

**Cuadro 1**  
América Latina (16 países): prevalencia de la discapacidad en la población total y en la población de 0 a 19 años por tramos de edad y sexo (En porcentajes)

País	Población total	0-4		5-12		13-19	
		Niños	Niñas	Niños	Niñas	Niños	Niñas
Argentina	7.1	2.0	1.7	3.9	3.1	4.0	2.9
Brasil	23.9	2.9	2.7	8.8	9.4	10.3	13.2
Chile	12.9	2.0	1.6	4.5	3.3	4.5	4.7
Colombia	6.3	2.7	2.5	3.5	3.0	3.8	3.3
Costa Rica	10.5	1.8	1.2	4.6	3.7	4.8	4.5
Ecuador	5.6	2.1	1.8	3.1	2.5	4.0	3.2
El Salvador	4.1	1.8	1.7	1.2	0.9	1.8	1.3
Guatemala	3.4	1.5	1.0	2.2	2.1	2.4	1.6
Haití	1.5	0.3	0.3	*	*	0.6	0.5
Honduras	2.7	0.8	0.5	1.7	1.1	1.9	1.2
México	5.1	0.9	0.7	2.3	1.8	2.1	1.7
Panamá	7.7	2.0	1.9	2.0	1.5	2.1	1.6
Paraguay	1.0	0.3	0.2	0.8	0.6	0.9	0.7
Perú	8.9	8.8	5.7	7.0	6.2	7.0	5.6
República Dominicana	4.2	1.3	1.1	1.9	1.5	2.2	1.7
Uruguay	19.8	1.2	1.0	7.5	6.4	7.2	6.9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social de América Latina, 2012 (LC/R.2557-P), Santiago de Chile, 2013. Publicación de las Naciones Unidas, IV de venta: S.12.086.  
\* El último censo de población disponible no incluye información sobre este tramo etario.  
Nota: Censos disponibles más recientes, 2000 a 2010.

En Colombia, tenemos de acuerdo al estudio enunciado, un total de población de personas en situación de discapacidad de un 6.3%, ocupando el sexto lugar en América Latina. (Población de 0 a 19 años)

En la primera infancia, una primera aproximación al tamaño de la población con discapacidad la ofrece el Censo General en Colombia para el 2005. De acuerdo con esta fuente, para dicho año existían 96.273 niños y niñas menores de 5 años con algún tipo de discapacidad, los cuales representaban el 2,0% de la población en esta edad. La distribución por zona geográfica mostraba entonces que dos terceras partes, es decir, el 66,4% de los niños y las niñas con discapacidad, vivían en cabeceras urbanas, mientras que el restante 33,6% habitaba en zona rural.

Por su parte, el RLCPD, creado después del Censo para conocer y hacer seguimiento periódico a la situación de vida de esta población, mostraba apenas 23.004 niños y niñas menores de 5 años registrados con discapacidad a marzo de 2010.<sup>2</sup>

Frente a ello, se debe indicar que, en lo relacionado con el tamaño, las cifras oscilan entre un 1,2% y un 2,0% de prevalencia de la discapacidad en la primera infancia (sin considerar el resultado del RLCPD debido a su baja cobertura), lo cual impide afirmar con certeza el nivel de población con discapacidad.

➤ **SOLUCIONES PROPUESTAS**

La solución planteada a los cuestionamientos antes enunciados, radica en la incorporación de estas circunstancias de vital trascendencia en la protección del niño y de garantizar su desarrollo pleno-físico, espiritual, moral y social sobre la igualdad de Oportunidades e Inclusión Social de las Personas con Discapacidad.

Al incentivar la creación de este tipo de parques que involucren las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad, se potencializa la creación de espacios de integración e inclusión que permite el goce de las oportunidades de calidad de vida sin restricciones por ocasión a la condición de discapacidad; además de ello contribuye a la creación de una cultura de aceptación e inclusión en los escenarios de temprana edad que genera un impacto frente a la percepción social.

**3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA.**

- ✓ Establece disposiciones encaminadas a garantizar una infraestructura accesible en los parques públicos, espacios de recreación público o privados de juegos no mecánicos y escenarios deportivos, que les permitan a las personas en situación de discapacidad estimular su desarrollo físico, psicológico y emocional en condiciones de igualdad.
- ✓ Las entidades en el marco de su competencia deberán realizar de forma gradual y progresiva de acuerdo con el marco fiscal, los ajustes necesarios que permitan la integración igualitaria de los niños, niñas y adolescentes del país en los parques públicos y escenarios deportivos existentes. Para tal efecto tendrán un plazo de 4 años.

<sup>2</sup> Discapacidad en la primera Infancia: una realidad incierta En Colombia – boletín 5

- ✓ Los parques que están de planeación o planos para su construcción, deben contar con un diseño universal, que permita que cualquier persona sin importar si se encuentra en situación de discapacidad o no, pueda usar y gozar de ellas.
- ✓ Faculta al Gobierno Nacional para la expedición de un reglamento técnico que establezca las condiciones de técnicas y requisitos de infraestructura mínima de los parques integrales, que respondan a los siguientes criterios: accesibilidad universal y equidad, calidad, uso común, seguridad, señalización.
- ✓ Se abre un espacio para la publicidad inclusiva de las leyes en favor de las personas en situación de discapacidad.





**4. CONFLICTO DE INTERES**

En virtud del Artículo 286 de la Ley 5 de 1992 y del Artículo 1 de la ley 2003 de 2009, este proyecto de ley reúne las condiciones de los literales a y b de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés, toda vez que es una iniciativa de interés general que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

**5. PLIEGO DE MODIFICACIONES.**

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
<i>Título. "Por medio de la cual se crean parques infantiles de integración en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones"</i>	<i>Título: "Por medio de la cual se promueve la construcción y adecuación de parques infantiles de integración en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones"</i>
<b>Artículo 1º: Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto garantizar y asegurar el acceso a los juegos no mecánicos, construidos en espacios públicos o privados a personas en situación de discapacidad, como herramienta para estimular su desarrollo físico, psicológico y emocional.	<b>Artículo 1º: Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto <b>promover la adecuación de la infraestructura en los parques públicos, espacios de recreación públicos o privados de juegos no mecánicos</b> , con miras a garantizar la <b>accesibilidad de las niñas, niños y adolescentes en situación de discapacidad</b> , como herramienta para estimular su desarrollo

	físico, psicológico y emocional.
<b>Artículo 2º: Parques infantiles de integración:</b> Son los espacios públicos o privados, destinados a la recreación, aprovechamiento del tiempo libre, mediante estructuras de juego infantiles no mecánicos, con diseño universal en el que puedan acceder e interactuar de manera segura niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad.	<b>Artículo 2º: Parques infantiles de integración:</b> Son los espacios públicos o privados destinados a la recreación, <b>deporte</b> y aprovechamiento del tiempo libre, mediante estructuras de juego infantiles no mecánicos con diseño universal y <b>señalización</b> , en el que puedan acceder e interactuar de manera segura niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad.
<b>Artículo 3º: Regulación parques infantiles de integración.</b> El Gobierno Nacional en cabeza del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) en un término no superior a un año, reglamentará las condiciones técnicas y los requisitos mínimos de infraestructura que deban cumplir los parques infantiles de integración.	<b>Artículo 3º. Reglamentación Parques Infantiles de Integración.</b> El Gobierno Nacional a través del <b>Ministerio del Deporte</b> en el <b>término de un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley</b> , reglamentará las condiciones técnicas <b>de calidad, seguridad</b> y los requisitos mínimos de infraestructura que deban cumplir los parques infantiles de integración.
<b>Parágrafo.</b> Los parques infantiles que hayan sido construidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán adaptarse a las exigencias de accesibilidad de la población en situación de discapacidad; asimismo aquellos que están en fase de idea o planificación para su construcción. Lo anterior, teniendo en cuenta la previsión y capacidad fiscal de la entidad territorial y la Nación hasta lograr la cobertura e implementación gradual y progresiva en un plazo no mayor a cuatro años.	<b>Parágrafo. Los parques infantiles públicos, espacios de recreación públicos o privados de juegos no mecánicos</b> que hayan sido construidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán adaptarse a las exigencias de accesibilidad de los <b>niños, niñas y adolescentes</b> en situación de discapacidad; asimismo, aquellos que están en fase de planificación o <b>planos</b> para su construcción.  Lo anterior, teniendo en cuenta la previsión y capacidad fiscal de la entidad territorial y la Nación hasta lograr la cobertura e implementación gradual y progresiva en un plazo no mayor a cuatro años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

<p><b>Artículo Nuevo.</b></p> <p><b>Artículo Nuevo. Estándares mínimos de infraestructura.</b> Para efectos de definir los estándares mínimos de infraestructura requeridos en el artículo anterior, la reglamentación cumplirá con los siguientes criterios:</p> <p><b>Accesibilidad universal y equidad:</b> Los mobiliarios y espacios de uso común, deben estar acondicionados con objetos, herramientas, y elementos que permitan que los parques infantiles de integración puedan ser utilizados sin mayor esfuerzo por todos los niñas, niños y adolescentes, independiente de las condiciones físicas y síquicas, edad, género, entre otras, garantizando la igualdad de condiciones de acceso al entorno físico. Para esto, los parques infantiles de integración dispondrán de rampas, pasamanos, vados peatonales, y estructuras adaptadas que permitan ser utilizados por todos, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni de diseño especial para categorías particulares de usuarios.</p> <p><b>Calidad:</b> Los bienes y servicios de los parques infantiles de integración deben estar diseñados de tal manera que sean resistentes y ambientalmente sostenibles.</p> <p><b>Uso común:</b> Los parques infantiles de integración deberán permitir la inclusión, accesibilidad, uso, disfrute y participación de toda la niñez.</p> <p><b>Seguridad:</b> El diseño de los parques infantiles de integración debe permitir la prevención y disminución del daño de sus asistentes por accidentes, para lo cual se deberán acondicionar con suelo en caucho o material similar,</p>	<table border="1"> <tr> <td></td> <td>antideslizantes, asientos con cinturón o tipo canasta que estén adaptados para dar estabilidad y sostener adecuadamente u otros elementos o materiales que garanticen la seguridad.</td> </tr> <tr> <td><b>Artículo 5º:</b> El Gobierno Nacional priorizará los proyectos de inversiones en áreas de recreación y deporte que incluyan la construcción de parques de integración nacional en el territorio nacional.</td> <td><b>Artículo 5º:</b> El Gobierno Nacional priorizará los proyectos de inversiones en áreas de recreación y deporte que incluyan la construcción de <b>parques infantiles de integración</b> en el territorio nacional.</td> </tr> <tr> <td><b>Artículo Nuevo.</b></td> <td><b>Artículo Nuevo Publicidad inclusiva.</b> La publicidad de la presente ley se efectuará de manera inclusiva y accesible para todas las personas. El Consejo Nacional de Discapacidad y los Comités Territoriales de Discapacidad apoyarán la promoción y divulgación.</td> </tr> </table> <p>El anterior pliego de modificaciones al articulado para el primer debate en la Comisión Séptima del Senado de la República, cuenta con el trabajo conjunto realizado con la también ponente, Honorable Senadora Aydeé Lizarazo Cubillos, donde se incluyeron aportes de algunos artículos nuevos propuestos por la Bancada del Partido Político MIRA.</p> <p><b>6. PROPOSICIÓN.</b></p> <p>Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, se rinde Ponencia Positiva y se solicita a la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Senado dar primer debate al <b>PROYECTO DE LEY NO. 34 DE 2020. "Por medio de la cual se crean parques infantiles de integración en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones"</b></p> <p>De los ponentes,</p> <p style="text-align: center;">   <b>NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF</b>              Coordinadora Ponente         </p> <p style="text-align: center;">   <b>AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS</b>              Ponente.         </p>		antideslizantes, asientos con cinturón o tipo canasta que estén adaptados para dar estabilidad y sostener adecuadamente u otros elementos o materiales que garanticen la seguridad.	<b>Artículo 5º:</b> El Gobierno Nacional priorizará los proyectos de inversiones en áreas de recreación y deporte que incluyan la construcción de parques de integración nacional en el territorio nacional.	<b>Artículo 5º:</b> El Gobierno Nacional priorizará los proyectos de inversiones en áreas de recreación y deporte que incluyan la construcción de <b>parques infantiles de integración</b> en el territorio nacional.	<b>Artículo Nuevo.</b>	<b>Artículo Nuevo Publicidad inclusiva.</b> La publicidad de la presente ley se efectuará de manera inclusiva y accesible para todas las personas. El Consejo Nacional de Discapacidad y los Comités Territoriales de Discapacidad apoyarán la promoción y divulgación.
	antideslizantes, asientos con cinturón o tipo canasta que estén adaptados para dar estabilidad y sostener adecuadamente u otros elementos o materiales que garanticen la seguridad.						
<b>Artículo 5º:</b> El Gobierno Nacional priorizará los proyectos de inversiones en áreas de recreación y deporte que incluyan la construcción de parques de integración nacional en el territorio nacional.	<b>Artículo 5º:</b> El Gobierno Nacional priorizará los proyectos de inversiones en áreas de recreación y deporte que incluyan la construcción de <b>parques infantiles de integración</b> en el territorio nacional.						
<b>Artículo Nuevo.</b>	<b>Artículo Nuevo Publicidad inclusiva.</b> La publicidad de la presente ley se efectuará de manera inclusiva y accesible para todas las personas. El Consejo Nacional de Discapacidad y los Comités Territoriales de Discapacidad apoyarán la promoción y divulgación.						
<p style="text-align: center;"><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</b></p> <p><b>PROYECTO DE LEY NO. 34 DE 2020 SENADO</b> <i>"Por medio de la cual se promueve la construcción y adecuación de parques infantiles de integración en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:</p> <p><b>Artículo 1º: Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto promover la adecuación de la infraestructura en los parques públicos, espacios de recreación públicos o privados de juegos no mecánicos, con miras a garantizar la accesibilidad de las niñas, niñas y adolescentes en situación de discapacidad, como herramienta para estimular su desarrollo físico, psicológico y emocional.</p> <p><b>Artículo 2º: Parques Infantiles de Integración:</b> Son los espacios públicos o privados destinados a la recreación, deporte y aprovechamiento del tiempo libre, mediante estructuras de juego infantiles no mecánicos con diseño universal y señalización, en el que puedan acceder e interactuar de manera segura niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad.</p> <p><b>Artículo 3º. Reglamentación Parques Infantiles de Integración.</b> El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Deporte en el término de un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará las condiciones técnicas de calidad, seguridad y los requisitos mínimos de infraestructura que deban cumplir los parques infantiles de integración.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los parques infantiles públicos, espacios de recreación públicos o privados de juegos no mecánicos que hayan sido construidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán adaptarse a las exigencias de accesibilidad de los niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad; asimismo, aquellos que están en fase de planificación o planos para su construcción.</p> <p>Lo anterior, teniendo en cuenta la previsión y capacidad fiscal de la entidad territorial y la Nación hasta lograr la cobertura e implementación gradual y progresiva en un plazo no mayor a cuatro años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p><b>Artículo 4º. Estándares mínimos de infraestructura.</b> Para efectos de definir los estándares mínimos de infraestructura requeridos en el artículo anterior, la reglamentación cumplirá con los siguientes criterios:</p>	<p><b>Accesibilidad universal y equidad:</b> Los mobiliarios y espacios de uso común, deben estar acondicionados con objetos, herramientas, y elementos que permitan que los parques infantiles de integración puedan ser utilizados sin mayor esfuerzo por todos los niñas, niños y adolescentes, independiente de las condiciones físicas y síquicas, edad, género, entre otras, garantizando la igualdad de condiciones de acceso al entorno físico. Para esto, los parques infantiles de integración dispondrán de rampas, pasamanos, vados peatonales, y estructuras adaptadas que permitan ser utilizados por todos, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni de diseño especial para categorías particulares de usuarios.</p> <p><b>Calidad:</b> Los bienes y servicios de los parques infantiles de integración deben estar diseñados de tal manera que sean resistentes y ambientalmente sostenibles.</p> <p><b>Uso común:</b> Los parques infantiles de integración deberán permitir la inclusión, accesibilidad, uso, disfrute y participación de toda la niñez.</p> <p><b>Seguridad:</b> El diseño de los parques infantiles de integración debe permitir la prevención y disminución del daño de sus asistentes por accidentes, para lo cual se deberán acondicionar con suelo en caucho o material similar, antideslizantes, asientos con cinturón o tipo canasta que estén adaptados para dar estabilidad y sostener adecuadamente u otros elementos o materiales que garanticen la seguridad.</p> <p><b>Señalización:</b> Se dispondrá del uso de símbolos en lenguaje claro, comprensible y accesible en el marco del diseño universal que permita la evacuación y emergencia.</p> <p><b>Artículo 5º:</b> El Gobierno Nacional priorizará los proyectos de inversiones en áreas de recreación y deporte que incluyan la construcción de parques infantiles de integración en el territorio nacional.</p> <p><b>Artículo 6º. Publicidad inclusiva.</b> La publicidad de la presente ley se efectuará de manera inclusiva y accesible para todas las personas. El Consejo Nacional de Discapacidad y los Comités Territoriales de Discapacidad apoyarán la promoción y divulgación.</p> <p><b>Artículo 7º:</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los ponentes,</p> <p style="text-align: center;">   <b>NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF</b>              Coordinadora Ponente         </p> <p style="text-align: center;">   <b>AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS</b>              Ponente.         </p>						

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 167 DE 2019 SENADO**

*por la cual se establecen medidas para la prevención y protección de la niñez y adolescencia frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluyendo enfoque diferencial para población étnica.*

Bogotá D.C. Septiembre 05 de 2020

**JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA**  
Presidente Comisión Séptima Constitucional  
Senado de la República

**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
Secretario Comisión Séptima Constitucional  
Senado de la República

*Ref.: Informe de ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley No. 0167/2019 Senado "POR LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA FRENTE A LA MENDICIDAD, INDIGENCIA, TRATA DE PERSONAS Y TRABAJO FORZADO, INCLUYENDO ENFOQUE DIFERENCIAL PARA POBLACIÓN ÉTNICA".*

Honorables doctores,

En cumplimiento a la designación hecha por la mesa directiva y las disposiciones de la ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley No. 167 de 2019 Senado "Por la cual se establecen medidas para la prevención y protección de la niñez y adolescencia frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluyendo enfoque diferencial para población étnica".

La ponencia se desarrolla en los siguientes apartes:

1. Antecedentes de trámite legislativo
2. Objeto y contenido del proyecto
3. Análisis del proyecto de ley
4. Conveniencia del proyecto de ley
5. Pliego de modificaciones
6. Proposición.
7. Texto propuesto para segundo debate

Cordialmente,

  
**MANUEL BITERVO PALCHUCÁN CHINGAL**  
Senador de la República  
Ponente

**I. ANTECEDENTES DE TRÁMITE LEGISLATIVO**

El 28 de agosto de 2019 se radica el Proyecto de Ley No. 167 de 2019 Senado, denominado "Ley para la prevención y protección de la niñez, incluyendo la niñez indígena, frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado", iniciativa del Senador por la circunscripción especial indígena Bitervo Palchucán Chingal, el cual fue publicado en la gaceta 833 de 2019 y posteriormente repartido a Comisión Séptima de Senado.

El 09 de octubre de 2019, previa asignación, el ponente único radicó ponencia positiva sin modificaciones para primer debate (Gaceta 1018 de 2019).

El 12 de junio 2020 se realizó debate y votación de esta iniciativa. En el debate se presentaron diversas proposiciones por parte de los integrantes de la Comisión Séptima al total del articulado. Dichas proposiciones buscaron acoger los conceptos emitidos por las entidades con incidencia en el proyecto como son Ministerio del Trabajo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas y Ministerio de Hacienda y crédito público. Todas las proposiciones contaron con el aval o coautoría del autor y ponente dada la pertinencia, por lo que fueron aprobadas por 11 de los 12 senadores presentes.

A continuación se presenta una tabla con las modificaciones aprobadas en primer debate, según como consta en el acta del 38 del 11 y 12 de junio de 2020 de Comisión Séptima de Senado:

Artículo No.	Proposición	Presentada por	Estado
Título	Modificativa: Inclusión de adolescencia.	H.S. Bitervo Palchucán, Álvaro Uribe, Honorio Enriquez, Aulo Polo, Ritter López	Aprobada
Artículo 1 Objeto	Modificativa: Inclusión de adolescencia y supresión de aclaración contenida en exposición de motivos.	H.S. Bitervo Palchucán, Álvaro Uribe, Honorio Enriquez	Aprobada
Artículo 2 Enfoque étnico	Modificativa: Inclusión de adolescencia y apoyo en intérpretes lenguas maternas	H.S. Bitervo Palchucán, Álvaro Uribe, Honorio Enriquez	Aprobada
Artículo 3 Definiciones	Supresiva: Definiciones contenidas en otras normas.	H.S. Aydee Lizarazo, Álvaro Uribe, Bitervo Palchucán.	Aprobada
Artículo 4 Procedimiento	Modificativa: Por técnica jurídica se reemplaza redacción extensa art.60B, por la inclusión de un párrafo al art. 60 de la ley 1098 de 2006, que permita establecer un procedimiento especial y concertado respecto a las problemáticas de mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado.	H.S. Álvaro Uribe Aval autor y ponente.	Aprobada
Artículo 5	Modificativa: Inclusión de representación	H.S. Álvaro Uribe	Aprobada

Artículo 6 Comités territoriales para prevenir y superar las problemáticas.	Modificativa: Aclara la conformación de estas instancias y la inclusión de representación étnica en los comités existentes. Agrega a menores en situación de habitantes de calle. Suprime lista de integrantes de los comités a efecto de que el ICBF adecue en el marco de las políticas existentes.	H.S. Álvaro Uribe	Aprobada
Artículo 7	Modificativa: Reemplaza niños por menores.	H.S. Álvaro Uribe	Aprobada
Artículo 8	Modificativa: Reemplaza la creación de una dirección por asignación de funciones a la dirección de protección del ICBF.	H.S. Honorio Enriquez, Álvaro Uribe, Bitervo Palchucán.	Aprobada
Artículo 9 Creación defensoría de la niñez	Supresiva: A fin de no alterar estructura y generar impacto fiscal.	H.S. Bitervo Palchucán, Aydee Lizarazo, Álvaro Uribe, Honorio Enriquez, Ritter López	Aprobada
Artículo 10 Módulo étnico información en restablecimiento de derechos.	Modificativa: Enmarca el módulo étnico dentro del sistema contemplado en el art. 77 de la Ley 1098 de 2006.	H.S. Bitervo Palchucán, Álvaro Uribe.	Aprobada

A la luz de lo expuesto, la Comisión Séptima de Senado de la República, aprobó en primer debate el proyecto legislativo, así:

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL PROYECTO DE LEY No. 167 DE 2019 SENADO

**"POR LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA FRENTE A LA MENDICIDAD, INDIGENCIA, TRATA DE PERSONAS Y TRABAJO FORZADO, INCLUYENDO ENFOQUE DIFERENCIAL PARA POBLACIÓN ÉTNICA"**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:**

**ARTÍCULO 1. OBJETO:** La presente ley tiene como objeto establecer medidas especiales de política pública en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, para la prevención, protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales constitucionales de la niñez y adolescencia, incluida la población étnica, ante actos de

mendicidad, trabajo forzado, trata de personas e indigencia, cometidos por parte de terceros o inclusive por sus familiares.

**ARTÍCULO 2. ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO.** Los mecanismos establecidos en la presente ley, contienen medidas de política pública diferencial para prevenir y proteger a los niños, niñas y adolescentes con pertenencia étnica a población indígena o afro descendiente, raizal o palenquera, sometidos a actos de mendicidad, indigencia, trata de personas o trabajo forzado.

Los mecanismos de protección deben comprender, entre otras medidas, la vinculación de personas y/o el apoyo de autoridades u organizaciones étnicas que interpreten los idiomas de las etnias involucradas en estas problemáticas, desde el abordaje inicial y durante los procesos derivados.

En el caso de etnias, se considera como sujeto de protección, no solamente al menor sino a sus madres y entorno familiar cercano cuando afronten amplias barreras para su reintegración local en los contextos urbanos.

**ARTÍCULO 3.** Adicionar un párrafo al artículo 60 de la Ley 1098 de 2006, así:

**ARTÍCULO 60. VINCULACIÓN A PROGRAMAS DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA PARA EL RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS VULNERADOS.**

(...)  
PARÁGRAFO 3o. Procedimiento En Casos De Mendicidad Infantil, Indigencia, Trabajo Forzado Y Trata De Menores Incluida Los Menores De Población Étnica. Dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, con la participación de los representantes de comunidades étnicas, emitirá los protocolos de atención y procedimientos detallados en los casos de mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado y trata de menores incluidos los menores de poblaciones étnicas, en dicho protocolo deberá considerar por lo menos:

1. Verificación inmediata del posible acto de mendicidad, trata de personas, trabajo forzado estado de indigencia
2. Identificación inmediata de las personas que someten al menor a mendicidad, trabajo forzado, trata de personas o les inducen o mantienen en estado de indigencia y la procedencia de compulsar copias a las autoridades competentes cuando se presuma la comisión de alguna conducta penal.
3. Traslado inmediato del menor a un centro médico cuando su estado de salud así lo requiera.
4. Apertura inmediata del Proceso Administrativo de Restablecimiento de derechos.
5. Ejecución de medidas especiales de prevención y protección contra la mendicidad y la indigencia.
6. Verificación de derechos, caracterización y registro para el acceso preferencial a programas sociales, restitución y reparación
7. Remisión inmediata y acceso preferencial a medidas de asistencia y reparación.
8. Inscripción en el Sistema de Información de Restablecimiento de Derechos.



<p><b>ARTÍCULO 4. Representación en La Comisión Intersectorial.</b> Con el fin de coordinar, implementar en forma armónica y monitorear los resultados de las medidas de prevención y protección de los menores en las situaciones objeto de la presente ley, se deberá incluir en la comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, un Representante de las comunidades y pueblos indígenas de la Mesa Permanente de Concertación y un representante de las comunidades afro descendientes, palenqueras o raizales, elegido por éstas organizaciones.</p> <p><b>ARTÍCULO 5. Comités departamentales, distritales y municipales para la coordinación, implementación y monitoreo de medidas para prevenir y superar la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de menores, incluidos los menores de comunidades étnicas.</b> El Gobierno Nacional, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, promoverá la conformación de Comités Territoriales, en el nivel departamental, distrital y municipal o incluirá dentro de los comités ya existentes dos representantes de los pueblos étnicos, así mismo verificará que los servidores públicos que integran dichos comités sean delegados con capacidad decisoria, con el fin de coordinar las acciones de las entidades que tienen responsabilidades en la prevención de la mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado, trata de personas o en situación de habitantes de calle incluidos los menores de las comunidades étnicas, para articular la oferta institucional y superar las situaciones violatorias de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> El Director Regional o Coordinador del Centro Zonal del ICBF diseñarán un instrumento que les permita hacer seguimiento a los compromisos de las entidades que hacen parte del Comité. Convocará sesiones trimestrales de los Comités Territoriales y se examinarán los reportes de las autoridades que conforman los Grupos Interinstitucionales de detección, prevención y protección frente a la mendicidad, indigencia, trabajo forzado, trata de personas incluidos los menores de comunidades étnicas.</p> <p><b>ARTÍCULO 6. Grupos interinstitucionales de detección, prevención y protección frente a la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de menores.</b> Los comités territoriales de que trata la presente Ley, y los ya existentes, con el apoyo del ICBF conformarán grupos interinstitucionales de detección, prevención y protección de los menores, incluidos los menores que pertenecen a comunidades étnicas, frente a la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños y podrá participar en los trámites de protección establecidos en la ley, manuales o protocolos que regulen dichas situaciones.</p> <p><b>ARTÍCULO 7. Funciones Asignadas a la Dirección de Protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar contra la mendicidad, indigencia, trata y trabajo forzado de niños, niñas y adolescentes, incluidas las comunidades étnicas.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover y adoptar, junto con la Policía de Infancia y Adolescencia y otras autoridades, medidas efectivas para la prevención y protección especial de niños, niñas y adolescencia, contra la mendicidad, la indigencia, la trata de personas y el trabajo forzado, incluidas las comunidades étnicas.</li> <li>2. Liderar las acciones de coordinación interinstitucional en el nivel nacional y territorial que permitan la adopción de medidas eficaces para la prevención y protección de niños, niñas y adolescentes incluidas las comunidades étnicas</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Diseñar, difundir e implementar campañas de sensibilización a la ciudadanía y a las autoridades del nivel nacional y territorial sobre la gravedad de las afectaciones que producen estos actos en el territorio nacional, así como la difusión y apropiación de los protocolos especiales de procedimiento frente a estas situaciones que se adopten.</li> <li>4. Verificación de que, en todos sus protocolos, manuales, y procedimientos se incluyan las medidas necesarias para prevenir y sancionar la trata de personas, el trabajo forzado, la indigencia y mendicidad de niños, niñas y adolescentes incluidos los menores de comunidades étnicas,</li> <li>5. Las demás que determine el Gobierno Nacional.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 8. Módulo étnico del sistema de información de restablecimiento de derechos:</b> Confiérase el Módulo Étnico en el Sistema de Información de Restablecimiento de Derechos contemplado en el artículo 77 de la ley 1098 de 2006, para inscribir las conductas de mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado de menores, incluidos los menores de comunidades étnicas. La información será administrada por la Dirección Nacional y las direcciones Regionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como una base de datos oficial, de carácter confidencial, que servirá para orientar la política pública social que contendrá información sobre los siguientes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nombres completos, número y tipo de documento de identidad, fecha de nacimiento e identificación del menor que hayan sido sometidos a actos de trabajo forzado, presunta trata de personas, mendicidad o indigencia.</li> <li>2. Nombres completos número y tipo de documento de identidad de las personas responsables de actos de mendicidad, indigencia, trabajo forzado o presunta trata de personas.</li> <li>3. Nombres completos número y tipo de documento de identidad de las personas con sentencia judicial por el delito de trata de personas.</li> <li>4. Datos de ubicación, contacto, del niño, niña o adolescente sometido a actos de indigencia, mendicidad, trabajo forzado o presunta trata de personas y del responsable de tal acto.</li> <li>5. La base de datos debe permitir compartir información con otras bases de datos como el Registro Único de Víctimas, Registro de personas con discapacidad, SISBEN, afiliación o no a servicios de salud y seguridad social y otras bases de datos, respetando la política de tratamientos de datos.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 9. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.</b> La presente Ley rige a partir de su sanción y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p style="text-align: center;"><b>2. OBJETO Y CONTENIDO</b></p> <p>La presente iniciativa legislativa, tiene la finalidad de promover medidas especiales para la prevención y protección oportuna de los derechos fundamentales de la niñez y adolescencia, incluida la población étnica, ante actos de mendicidad, trabajo forzado, trata</p>
<p>de personas e indigencia, cometidos por parte de terceros o inclusive por sus familiares. Dichas medidas dispensadas en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, son complementarias a las políticas públicas existentes (<i>Artículo 1</i>).</p> <p>Este objeto se desarrolla en siete artículos que contemplan las siguientes situaciones:</p> <p><i>Artículo 2. Enfoque diferencial étnico.</i> Prevé la adopción de una política pública que comprenda la participación de los representantes étnicos y considere a las madres y el entorno familiar como sujeto de protección ante estas problemáticas.</p> <p><i>Artículo 3. Agrega un parágrafo al art. 60 de la ley 1098 de 2006:</i> Según el cual el ICBF con la participación de la representación étnica, emitirá en los seis meses siguientes a la sanción, protocolos de atención detallados en los casos objeto de esta iniciativa que consagren: Verificación de los casos, identificación de las personas, atención especial, inclusión preferencial en programas sociales, de asistencia y reparación.</p> <p><i>Artículo 4.</i> Incluye en La Comisión Intersectorial de Primera Infancia, un representante por los pueblos indígenas y un representante por el pueblo afro descendiente, raizal y palenquero.</p> <p><i>Artículo 5.</i> Prevé la conformación de comités territoriales de coordinación, implementación y monitoreo de medidas de prevención y superación de la mendicidad, indigencia trata y trabajo forzado de menores. De existir los comités prevé la vinculación de representantes étnicos.</p> <p><i>Artículo 6.</i> Plantea la conformación de grupos interinstitucionales de detección, prevención y protección frente a las problemáticas referidas.</p> <p><i>Artículo 7.</i> Endilga a la dirección de protección del ICBF, las funciones de adoptar medidas efectivas ante estos flagelos, el liderar acciones de coordinación interinstitucional, implementar campañas de sensibilización y verificar que sus manuales y protocolos incluyan medidas acordes.</p> <p><i>Artículo 8.</i> Conformar el módulo étnico en el sistema de restablecimiento de derechos.</p> <p style="text-align: center;"><b>3. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>Bajo el amparo de la Constitución política de 1991, Colombia se configura como un estado social de derecho, cuya fundamentación esencial son los principios a la igualdad, pluralidad, respeto a la dignidad humana, aparejados de derechos de prestación y asistencia social a cargo del estado, primordialmente a favor de la población vulnerable. La población de niños, niñas y adolescentes se cataloga como sujeto de especial protección constitucional, frente a lo cual se torna imperativo para los gobiernos la adopción de medidas efectivas que permitan la garantía y goce de sus derechos fundamentales.</p> <p>La presente iniciativa se enmarca en el cumplimiento de dichos mandatos, como se explica más adelante.</p>	<p style="text-align: center;"><b>3.1. MARCO NORMATIVO</b></p> <p><b>Constitucional y bloque de Constitucionalidad</b></p> <p>La Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de 1989, marca un hito para la configuración constitucional mundial al consagrar la obligación de los estados de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole, para garantizar los derechos reconocidos en la Convención y protegerlos frente actos de explotación; sin escatimar recursos en su atención.</p> <p>Fiel a dichos mandatos, la Constitución Política de 1991 consagró un catálogo completo de principios y derechos en favor de los niños, niñas y adolescentes; frente a los primeros además los dotó del principio de interés superior y prevalencia sustancial. Del articulado constitucional se destaca el artículo 44, el cual más allá de la enunciación de derechos de los niños a la vida, integridad física, salud, alimentación equilibrada, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación; al contempla el deber de protección frente a toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.</p> <p>A la par de los enunciados anteriores se enfatiza la prohibición de la esclavitud, la servidumbre, la trata de los seres humanos en cualquier forma (Art.17) y el reconocimiento de la igualdad efectiva; bajo la cual se protegerá especialmente a aquellas personas en condición de debilidad manifiesta y se sancionará los abusos y maltratos (Art.13). Dentro de esta premisa de discriminación positiva se enmarcarían entre otros, la niñez y adolescencia, mujer, población étnica y en discapacidad.</p> <p>Respecto a los adolescentes, el artículo 45 establece el derecho a la protección y formación integral y tratándose de la niñez y adolescencia étnica, se ampara en el reconocimiento y protección del estado a las diversas etnias y culturas, la garantía de la jurisdicción indígena, las lenguas propias o maternas, la educación diferencial propia, entre otras.</p> <p>Otro instrumento de trascendencia es el Protocolo de Palermo o "Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional", ratificado por Colombia en 2003. Si bien, su núcleo fuerte es la penalización del delito de trata, y en el ámbito de prevención y protección a las víctimas presenta un carácter blando, este instrumento contempla: a) Las diferentes modalidades de trata de personas, servidumbre, explotación laboral, esclavitud, y prácticas similares, b) Sugerencia de que los estados partes integren organizaciones y diversos sectores de la sociedad civil en las estrategias para la prevención de la trata, y evitar el incremento de víctimas, c) Obligación de los estados de adoptar iniciativas educativas, sociales y culturales que disminuyan la demanda de beneficios a cambio del sometimiento o explotación. Todo en el marco de prevalencia de población vulnerable de niños y mujeres.</p> <p>En lo que atañe al trabajo forzado infantil se destacan el Convenio sobre la edad mínima, con sus respectivas revisiones por sectores y el Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil de 1999, el cual es claro en endigiar el deber a los estados de adoptar medidas efectivas en pro de la eliminación de estas formas de trabajo, como lo son, la trata de menores, el trabajo forzoso u obligatorio y prostitución, asegurando su inserción social.</p>

<p><b>Disposiciones legales</b></p> <p>Las primeras leyes en Colombia sobre la trata de personas y de niños, niñas y adolescentes se dieron en el ámbito del derecho penal con la tipificación de delito. Tras la promulgación de la Constitución de 1991 el ordenamiento jurídico nacional no se mostró proactivo en la regulación de las temáticas de trata y trabajo forzado. Ello hasta 1995 cuando se expide el Decreto 895 creando el comité interinstitucional para la erradicación del trabajo infantil y protección del menor trabajador, adscrito al Ministerio del Trabajo y Protección Social, con la función de proponer políticas y programas tendientes a desestimular la mano de obra infantil. Un año después aparece el Decreto 1974, el cual crea el comité interinstitucional contra la trata de personas, como órgano consultivo de gobierno, encargado de direccionar recursos y agrupar ministerios y entidades competentes.</p> <p>La Ley 985 de 2005 se crea con el fin de combatir la trata de personas en sus diversas etapas como prevención, atención y sanción, entregando la competencia de atención y asistencia al ICBF, cuando las víctimas sean menores. Dentro de los aportes de esta ley se destacan el incremento de la pena al delito de trata y el deber institucional de desarrollo de programas y campañas.</p> <p>La Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia, si bien prevé disposiciones que regulan la protección del menor ante el trabajo infantil y el adolescente trabajador, para el caso de la mendicidad, trata e indigencia, simplemente contiene dos enunciaci3n tangenciales. El artículo 20, en el que enuncia que los menores ser3n protegidos contra: <i>la trata y cualquier otra forma contempor3nea de servidumbre, la explotaci3n econ3mica por parte de sus padres, representantes legales, quienes vivan con ellos, o cualquier otra persona. Ser3n especialmente protegidos contra su utilizaci3n en la mendicidad y la situaci3n de vida en calle de los ni3os y las ni3as</i>. Y el artículo 41, el cual contempla como obligaci3n del estado en los niveles territoriales el <i>asegurar que no sean expuestos a ninguna forma de explotaci3n econ3mica o a la mendicidad</i>.</p> <p>Por su parte, el trabajo infantil encuentra regulaci3n aproximada en la Resoluci3n 1677 de 2008, seg3n el cual los ni3os no podr3n realizar trabajos que impliquen peligro o sean nocivos a su salud f3sica o psicol3gica o las consideradas peores formas de trabajo infantil.</p> <p>El Decreto 4875 de 2011 crea la Comisi3n Intersectorial para la Atenci3n Integral de la Primera Infancia, y la comisi3n de seguimiento, el cual se vislumbra como un 3rgano t3cnico e intersectorial determinable en las pol3ticas que atañen a los ni3os. Posteriormente se promulga el Decreto 1069 de 2014 en el cual se regula competencias, beneficios, procedimientos y tramites de las entidades p3blicas responsables de adoptar medidas de protecci3n y asistencia a v3ctimas de trata.</p> <p>Dentro de las pol3ticas existentes enfocadas en las problem3ticas de la iniciativa se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L3nea de pol3tica p3blica para la erradicaci3n del trabajo infantil y protecci3n integral al adolescente trabajador 2017-2027. Ministerio del trabajo y Protecci3n Social.</li> <li>• Lineamiento t3cnico para la atenci3n de ni3os, ni3as y adolescentes v3ctimas de trata de personas. Aprobado mediante Res. 8378 de julio de 2018 (ICBF).</li> <li>• Estrategia Nacional de lucha contra la trata de personas 2016-2018. Vigente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lineamiento t3cnico para la atenci3n a ni3os, ni3as y adolescentes con derechos inobservados o vulnerados en situaci3n de trabajo infantil. Resoluci3n 1513 de 2016 ICBF.</li> </ul> <p>Por su parte desde la 3rbita de lo y sancionatorio y punitivo el C3digo de pol3cia consagra el deber de proteger a los ni3os contra la mendicidad y sanciona con multa su explotaci3n econ3mica (Art. 38, par3grafo 6) y el C3digo Penal tipifica el delito de trata de personas cuando la mendicidad es realizada por un extra3o a la familia con el objeto de obtener lucro (Art. 188 y ss.) respectivamente. Ello en concordancia a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, quien acertadamente en la Sentencia C-464 de 2014, clarific3:</p> <p><i>Para la Sala Plena: i) la mendicidad es sancionable 3nicamente cuando se instrumentaliza o utiliza a otra persona o un menor para obtener lucro. Empero, desde el punto de vista constitucional –en virtud de la cl3usula de Estado Social de Derecho– no existe justificaci3n v3lida para reprochar penalmente la mendicidad propia o en compa3a de un menor de edad, que compone parte del n3cleo familiar; ii) este tipo de mendicidad propia con menores de edad, no tiene la intenci3n de explotar o instrumentalizar al menor sino la finalidad de que grupos familiares en debilidad manifiesta satisfagan necesidades m3nimas del ser humano y permanezcan unidos; iii) resulta evidente que la intenci3n del legislador fue sancionar de manera aut3noma los actos en los que se utilice un menor para mendigar, sin proscribir formas de mendicidad propia.</i></p> <p>Consecuentemente, el tema de mendicidad no ha sido objeto de un tratamiento normativo eficaz en la esfera de lo preventivo, se ha asociado a las conductas t3picas penales abarcadas en la modalidad de trata como explotaci3n en mendicidad ajena. Las pol3ticas p3blicas en su mayor3a parten de la afrenta a la trata de personas a trav3s de pol3ticas de desarticulaci3n de sujetos delincuenciales, fuertemente centrados en el 3mbito trasnacional y medidas preventivas como sensibilizaci3n a trav3s de campa3as sociales.</p> <p>Finalmente el ICBF ha aclarado que la mendicidad no constituye en s3 un motivo de apertura de un proceso administrativo de restablecimiento de derechos, a excepci3n de cuando la trata est3 ligada a trata con fines de explotaci3n en mendicidad. Manteni3ndose las medidas de atenci3n pertinentes en cada caso en particular.</p> <p><b>3.2. AN3LISIS DE LA PROBLEM3TICA DE LA MENDICIDAD, INDIGENCIA, TRATA Y TRABAJO FORZADO EN NI3OS, NI3AS Y ADOLESCENTES, ESPECIALMENTE EN POBLACION 3TNICA EN COLOMBIA.</b></p> <p>De conformidad al Informe Global de la Trata de Personas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC- (2018), un 30% de las v3ctimas de trata en el mundo son personas menores de 18 a3os (23% ni3as y 7% ni3os). Entendida la trata de personas y particularmente de menores, como una actuaci3n representada en diferentes modalidades o fines de la trata, como son: la explotaci3n sexual, la mendicidad ajena, los trabajos o servicios forzados, la servidumbre dom3stica, el tr3fico de 3rganos y el matrimonio servil, principalmente.</p> <p>La mendicidad, la trata, el trabajo forzado y la indigencia o alta permanencia en calle de los menores, enlaza la afectaci3n una serie de derechos como la dignidad, el libre desarrollo de la personalidad, la salud, la integridad f3sica y psicol3gica, el acceso a la educaci3n, la</p>
<p>alimentaci3n saludable, entre otros. Y cuando los menores poseen una pertinencia 3tnica se vulnera de manera inminente su condici3n especial de ser menor <i>ind3gena</i> y los valores inherentes a dicha condici3n.</p> <p>En ese entendido la problem3tica de la trata, mendicidad y trabajo forzado en poblaci3n de infantes y adolescentes pertenecientes a pueblos 3tnicos requiere de medidas especiales, ello dada su condici3n de sujetos de protecci3n especial, la existencia de una jurisdicci3n especial y la vulnerabilidad asociada a la cultura. Y aunque el ordenamiento jur3dico prev3 una serie de normas en favor de la protecci3n de los menores, permitiendo la adopci3n de pol3ticas diferenciales, su eficacia no es clara. Ello se ha decantado ante la inaplicabilidad de normas guiadas a contrarrestar estos vejámenes, las cuales al ir enfocados en la sanci3n penal, han dejado por fuera la poblaci3n de infantes que practican la mendicidad con sus madres y familias, la cual se enmarca en la mendicidad propia, no sujeta de sanci3n penal, pero si objeto de atenci3n y prevenci3n.</p> <p>Ahora bien, respecto a la otra variante preocupante, la mendicidad ajena, en ni3os, ni3as y adolescentes ind3genas, Montalv3n Loaiza, establece que la mendicidad ajena infantil es: <i>“la situaci3n donde los ni3os, ni3as o adolescentes se ven obligados a la realizaci3n continuada de actividades o acciones consistente en demandas o pedido de dinero en la v3a p3blica, este tipo de maltrato se encuentra muy relacionado con la explotaci3n laboral ya que son asignados a los mismos con el objeto de obtener un beneficio econ3mico.”</i>, (Montalv3n, 2011, p. 24).</p> <p>Dicha mendicidad ajena o desarrollada por personas ajenas al menor, es la que en nuestro ordenamiento jur3dico tiene mayores garant3as para su confrontaci3n y atenci3n asistencial por las autoridades competentes. Ya que parte del acople a la tipificaci3n del delito, le permite a los primeros respondientes actuar en pro de su detecci3n con mayor facilidad, para posteriormente activar los sistemas de atenci3n y reparaci3n. En contraposici3n, cuando estas conductas se desarrollan por o con la presencia familiar de los menores ind3genas –mencidicidad propia–, la situaci3n no es tan clara, pues se parte de la presunci3n de estar ante una actividad amparada en la ley o sujeta a respaldarse en una jurisdicci3n especial, desechando con ello la posibilidad de que el estado brinde apoyo y asistencia a estos menores y familias.</p> <p>Otra de las barreras que afrontan los menores y familias ind3genas, especialmente en las ciudades, es el desconocimiento integro de la normas y derechos que los amparan fuera de sus territorios. Tambi3n el arraigo a su lengua materna, juega en su contra, ante varios casos en los que las autoridades se abstienen de actuar por desconocimiento de estos dialectos.</p> <p>Por otro lado, Colombia ha sido catalogada como un pa3s de con alta incidencia en origen, tr3nsito y destino de trata de personas, siendo la explotaci3n sexual y el trabajo forzado las modalidades con mayores indicadores. Pa3s que en el que el sector educativo presenta una lucha constante en la provisi3n de servicios de calidad que permitan la permanencia de infantes y adolescentes en las instituciones educativas, especialmente cr3tico en poblaci3n ind3gena y afro descendiente. Seg3n cifras de Unicef Colombia por cada 100 estudiantes que ingresan a la escuela en zonas urbanas, 82 completan su educaci3n, en tanto que en las zonas rurales, s3lo el 48% lo hace. Es as3 que mientras la tasa nacional de analfabetismo es de 7.4 %, en los afros descendientes e ind3genas es de 11,2 y 28,6 %, respectivamente.</p>	<p>El contexto hist3rico de la violencia contra los pueblos ind3genas, la p3rdida de sus territorios, la transformaci3n de su territorio a causa de la expansi3n del desarrollo (hidroel3ctricas, miner3a, extracci3n de madera, entre otros), el desplazamiento forzado, el confinamiento, el conflicto armado en general, ha repercutido negativamente en la vida cultural, econ3mica y alimentaria de dichos pueblos. Dado lo anterior, en el Auto 004 de 2009 se declar3 que algunos de los pueblos ind3genas se encuentran “en peligro de ser exterminados – cultural o f3sicamente- por el conflicto armado interno, y han sido v3ctimas de grav3simas violaciones de sus derechos fundamentales, individuales y colectivos y del Derecho Internacional Humanitario”.</p> <p>Sobre la problem3tica de mendicidad y trata de menores en el pa3s se han identificado sectores geogr3ficos con alta presencia y afectaci3n en torno a las problem3ticas objeto de la iniciativa. Para el caso de la mendicidad, esta se ve m3s arraigada en las grandes ciudades del pa3s, por su parte la trata con fines de explotaci3n, es recurrente en los sectores de frontera.</p> <p>Miles de ni3os sometidos en Colombia a mendicidad, indigencia, trabajo forzado o trata de personas, generalmente, con o por sus familias. Una cantidad significativa, no estimada oficialmente, son ni3os ind3genas de brazos, de corta edad, que durante extenuantes jornadas son expuestos al fr3o, la lluvia, la contaminaci3n y el ruido vehicular de las grandes ciudades, situaciones que conllevan accidentes, enfermedades pulmonares, gastroenteritis, muchas de las cuales son mortales. Es probable que varios de estos ni3os, inclusive ind3genas, sean sedados con sustancias auto medicadas para que permitan a sus vulnerables madres, practicar la mendicidad en las calles de nuestro pa3s. Los ni3os m3s grandes se ven obligados a limitar su circulaci3n y recreaci3n a diminutos espacios a la intemperie, para no alejarse de sus madres y hermanos peque3os mientras mendigan.</p> <p>Es com3n encontrar ni3os y familias ind3genas en situaci3n de mendicidad en las calles de las grandes ciudades, problem3tica que, contrario a disminuir, aumenta, m3xime con el fen3meno de la migraci3n de personas de nacionalidad venezolana, cuya magnitud ha pasado a un segundo plano la mendicidad ind3gena. Las autoridades, salvo escasos esfuerzos de car3cter local, no han logrado frenar la dimensi3n de esta problem3tica social, sino que 3sta crece cada d3a m3s, ante la mirada evasiva de los gobiernos y la misma sociedad.</p> <p>La vulnerabilidad socioecon3mica de las familias que mendigan en las capitales del pa3s es alarmante, muchas de ellas son v3ctimas provenientes de territorios afectados por el conflicto armado. Las condiciones en las que llevan su cotidianeidad no alcanzan las m3nimas condiciones de vida digna, solo en Bogot3 D.C., la Secretar3a de Gobierno calcula que unos 736 ind3genas se encuentran en los paga diarios (inquilinos en precarias condiciones de infraestructura e higiene) ubicados en las localidades de Santa F3, M3rtires y La Candelaria, <i>“En una habitaci3n de 3 por 5 metros, con una nube de moscas, deben dormir siete personas. Vivir en esos lugares les ha ocasionado enfermedades respiratorias y gastrointestinales a los ind3genas. “Son condiciones infrahumanas en las que est3n durmiendo”, afirma la direcci3n de gesti3n social humanitaria de la Unidad para las V3ctimas”</i>. A la par de estas circunstancias la ausencia de ingresos permanentes han conllevado que</p>

<sup>1</sup> Tomado de enlace: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/la-miseria-de-los-indigenas-desplazados-en-bogota-articulo-855808>

estas familias sean utilizadas en mendicidad, incluso varias entidades advierten que "hay carteles mafiosos lucrándose de la mendicidad indígena en Bogotá".

Respecto a las regiones de frontera, el cual se vislumbra en otro de los focos de alta presencia de trata, explotación sexual y trabajo infantil, afectando mayormente a población étnica, el Informe defensorial de 2018 denominado "Situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes nacionales y extranjeros en departamentos y municipios de frontera. Acciones y omisiones institucionales", de la Defensoría del Pueblo, plantea unos datos alarmantes. Por tipo o modalidad de violencia sexual se establece que para el periodo 2015 a 2017 se presentaron 11.058 denuncias por abuso sexual; 805 por conductas sexualizadas entre menores de 14 años; 276 denuncias por explotación sexual comercial; 151 denuncias por pornografía infantil y 417 por trata de personas. En cuanto al trabajo infantil, en el mismo periodo se reportan 1.698 casos denunciados. Llama la atención que, en el año 2017, la cifra representa el 71% del total.

Dentro de las conclusiones aplicables a regiones de frontera el informe concluye que las políticas locales no están impactando en el trabajo sexual y trabajo infantil, pues la cifra han crecido exponencialmente, se encuentran subregistros en los procesos de restablecimientos de derechos y en los departamentos y municipios con gran presencia de población étnica, los registros de trata con fines sexuales y trabajo infantil no establecen esta categoría diferencial, vulnerando sus derechos culturales y binacionalidad étnica, según el caso. En dicho estudio, la defensoría recomienda al ICBF como ente rector del SNBF, redoblar esfuerzos institucionales para lograr una acertada y efectiva intervención en pro de la protección integral, retomar los compromisos de las diferentes entidades y políticas públicas y la prevención, identificación (denuncias), detección, restablecimiento de derechos.

**4. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley refleja una radiografía social, jurídica, y estadística de la realidad de la mendicidad, trabajo forzado y trata de niños, niñas y adolescentes en Colombia, particularmente de la indígena en el contexto de ciudad y contextos fronterizos.

En Colombia se requiere un sistema de protección social más sensible a la infancia y a la adolescencia, que contribuya a reducir su vulnerabilidad económica y social. Esto es posible en tanto la situación de los niños, niñas y adolescentes más vulnerados y excluidos sea visibilizada y permanentemente monitoreada, se identifiquen y evalúen los presupuestos y el gasto social en los temas de su interés. Solamente con el fortalecimiento de la articulación, coordinación, concurrencia de la actuación estatal en los niveles nacional, territorial de las diferentes entidades y agencias, se podrá afrontar con mayor éxito estas problemáticas. Lo anterior, por supuesto, con el impulso del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como ente rector del SNBF.

En medio de las cuestiones trascendentales de la agenda social y legislativa, la sociedad no debe desatender la prevalencia de los derechos constitucionales y fundamentales de la niñez y adolescencia, incluida la perteneciente a población étnica, quienes por condiciones

<sup>2</sup> Tomado de enlace: <https://www.rcnradio.com/podcast/en-bogota-hay-mafias-detras-de-la-mendicidad-de-los-indigenas>

sociales, económicas y de abandono estatal, es sometida a mendicidad, trabajo forzado inclusive al delito de trata de personas.

El proyecto de ley apunta certeramente a fortalecer el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, que promueven la activación de las instancias, consejos y comités en los diferentes órdenes territoriales con responsabilidades frente a las problemáticas en comento.

De igual manera, es positivo que el proyecto no contemple normas de contenido punitivo, sino, de fortalecimiento del accionar estatal frente a una problemática que requiere el concurso de múltiples entidades estatales y la participación y representación permanente de los actores más vulnerables. Ello se satisface con la conformación y/o integración de la representatividad étnica en la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, y en los comités territoriales para atención a la trata y trabajo infantil, contemplados en los artículos 4 y 5 de la iniciativa. Con lo cual se cumple además con los postulados internacionales de la ONU y OIT, de vinculación de los sectores de la sociedad civil destinatarios de las políticas públicas.

Dada la problemática calamitosa de explotación de la infancia y adolescencia étnica, la participación de sus representantes en las diversas instancias, genera una mayor legitimidad y permite una lectura real de las causas, barreras y particularidades territoriales, decantando la adopción de programas efectivos que generen soluciones a largo plazo.

La conformación de grupos interinstitucionales de detección, prevención y protección de la mendicidad, indigencia, trata y trabajo forzado, contemplada en el artículo 6, permitirá visibilizar las situaciones atentatorias de derechos, activar las rutas de atención pertinentes según el caso, y monitorear permanentemente la situación de los menores del país.

Por su parte, la conformación del módulo étnico en el sistema restablecimientos de derecho, será una herramienta indispensable para acabar con el problema de subregistros ante grupos focales de información, permitiendo además la garantía del habeas data étnico, la posibilidad de compartir información con otras bases de datos para la atención integral de los menores, afianzando la articulación y centralización de esfuerzos institucionales.

La aplicación del Código de Infancia y Adolescencia ha sido abiertamente insuficiente para dispensar la protección adecuada a estas situaciones, al no establecer mecanismos específicos para prevenir la mendicidad, la indigencia, el trabajo forzado o la trata de personas. Por lo cual la inclusión de un procedimiento de atención a estas actuaciones (párrafo. Artículo 60 Ley 1098 de 2006), derivado de un proceso de concertación con los pueblos étnicos solucionaría este vacío, salvaguardando correlativamente su autonomía y derechos fundamentales como la participación y consulta previa.

El enfoque diferencial de protección del menor ampliado a la óptica familiar, garantiza la adopción de programas eficaces, toda vez que los menores recurrentemente son un eslabón en las precarias condiciones socioeconómicas del núcleo familiar, el acompañamiento a la familia permitirá resultados con solución de continuidad.

Luego de referenciar las estadísticas y los parámetros regulatorios existentes, se concluye que es imperativo y urgente dar trámite al presente proyecto de ley.

**5. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

La presente ponencia acoge en su totalidad el texto aprobado en primer debate en la Comisión Séptima del Senado de la República con una salvedad:

- (i) Se elimina la expresión "personas y/o el apoyo de autoridades u organizaciones étnicas que interpreten los idiomas de las los representantes (...) desde el abordaje inicial y durante los procesos derivados" en el Artículo 2º, a efecto de que no se contemple como generalidad del proyecto de ley, en cambio se ve pertinente que a fin de asegurar el enfoque étnico se plantee la participación de los representantes de las etnias involucradas en las problemáticas de mendicidad, indigencia, trata y trabajo forzado, en la formulación de medidas contenidas en el proyecto de ley. Ello permite además que la vinculación de intérpretes en lengua materna se analice según su necesidad en los contextos de intervención de las entidades territoriales a cargo y se evite incurrir en costos fiscales, según concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<b>ARTÍCULO 2. ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO.</b> Los mecanismos establecidos en la presente ley, contienen medidas de política pública diferencial para prevenir y proteger a los niños, niñas y adolescentes con pertenencia étnica a población indígena o afro descendiente, raizal o palenquera, sometidos a actos de mendicidad, indigencia, trata de personas o trabajo forzado. Los mecanismos de protección deben comprender, entre otras medidas, la vinculación de personas y/o el apoyo de autoridades u organizaciones étnicas que interpreten los idiomas de las etnias involucradas en estas problemáticas, desde el abordaje inicial y durante los procesos derivados. En el caso de etnias, se considera como sujeto de protección, no solamente al menor sino a sus madres y entorno familiar cercano cuando afronten amplias barreras para su reintegración local en los contextos urbanos.	<b>ARTÍCULO 2. ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO.</b> Los mecanismos establecidos en la presente ley, contienen medidas de política pública diferencial para prevenir y proteger a los niños, niñas y adolescentes con pertenencia étnica a población indígena o afro descendiente, raizal o palenquera, sometidos a actos de mendicidad, indigencia, trata de personas o trabajo forzado. <b>La formulación de los mecanismos de prevención, protección y atención que se establezcan deben comprender, entre otras medidas, la participación de personas y/o el apoyo de autoridades u organizaciones étnicas que interpreten los idiomas de las los representantes de las etnias involucradas en estas problemáticas, desde el abordaje inicial y durante los procesos derivados.</b> En el caso de etnias, se considera como sujeto de protección, no solamente al	Se plantea suprimir la vinculación o apoyo de intérpretes de lenguas maternas de las comunidades, a fin de que no haga parte de la generalidad de la iniciativa. Se ve conveniente que en cambio se comprenda la participación de los representantes de las comunidades en la formulación de mecanismos de prevención, protección y atención, quienes podrán proponer dicha medida, según la particularidad y necesidad de la problemática en cada ente territorial. También con ello se evita costos fiscales según concepto del Ministerio de Hacienda y crédito público.

menor sino a sus madres y entorno familiar cercano cuando afronten amplias barreras para su reintegración local en los contextos urbanos.
---

**6. PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva y solicitar a la Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 167 de 2019 Senado, "Por la cual se establecen medidas para la prevención y protección de la niñez y adolescencia frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluyendo enfoque diferencial para población étnica", conforme al pliego de modificaciones.

Cordialmente,

  
**MANUEL BITERVO PALCHUCÁN CHINGAL**  
 Senador de la República  
 Ponente

**7. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 167 DE 2019 SENADO**

**"POR LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA FRENTE A LA MENDICIDAD, INDIGENCIA, TRATA DE PERSONAS Y TRABAJO FORZADO, INCLUYENDO ENFOQUE DIFERENCIAL PARA POBLACIÓN ÉTNICA"**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:**

**ARTÍCULO 1. OBJETO:** La presente ley tiene como objeto establecer medidas especiales de política pública en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, para la prevención, protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales constitucionales de la niñez y adolescencia, incluida la población étnica, ante actos de mendicidad, trabajo forzado, trata de personas e indigencia, cometidos por parte de terceros o inclusive por sus familiares.

**ARTÍCULO 2. ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO.** Los mecanismos establecidos en la presente ley, contienen medidas de política pública diferencial para prevenir y proteger a los niños, niñas y adolescentes con pertenencia étnica a población indígena o afro descendiente, raizal o palenquera, sometidos a actos de mendicidad, indigencia, trata de personas o trabajo forzado.

La formulación de los mecanismos de prevención, protección y atención que se establezcan deben comprender, la participación de los representantes de las etnias involucradas en estas problemáticas.

En el caso de etnias, se considera como sujeto de protección, no solamente al menor sino a sus madres y entorno familiar cercano cuando afronten amplias barreras para su reintegración local en los contextos urbanos.

**ARTÍCULO 3.** Adicionar un parágrafo al artículo 60 de la Ley 1098 de 2006, así:

**ARTÍCULO 60. VINCULACIÓN A PROGRAMAS DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA PARA EL RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS VULNERADOS.**

(...)  
PARÁGRAFO 3o. Procedimiento En Casos De Mendicidad Infantil, Indigencia, Trabajo Forzado Y Trata De Menores Incluida Los Menores De Población Étnica. Dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, con la participación de los representantes de comunidades étnicas, emitirá los protocolos de atención y procedimientos detallados en los casos de

de que trata la presente Ley, y los ya existentes, con el apoyo del ICBF conformarán grupos interinstitucionales de detección, prevención y protección de los menores, incluidos los menores que pertenecen a comunidades étnicas, frente a la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños y podrá participar en los trámites de protección establecidos en la ley, manuales o protocolos que regulen dichas situaciones.

**ARTÍCULO 7. Funciones Asignadas a la Dirección de Protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar contra la mendicidad, indigencia, trata y trabajo forzado de niños, niñas y adolescentes, incluidas las comunidades étnicas.**

1. Promover y adoptar, junto con la Policía de Infancia y Adolescencia y otras autoridades, medidas efectivas para la prevención y protección especial de niños, niñas y adolescencia, contra la mendicidad, la indigencia, la trata de personas y el trabajo forzado, incluidas las comunidades étnicas.
2. Liderar las acciones de coordinación interinstitucional en el nivel nacional y territorial que permitan la adopción de medidas eficaces para la prevención y protección de niños, niñas y adolescentes incluidas las comunidades étnicas
3. Diseñar, difundir e implementar campañas de sensibilización a la ciudadanía y a las autoridades del nivel nacional y territorial sobre la gravedad de las afectaciones que producen estos actos en el territorio nacional, así como la difusión y apropiación de los protocolos especiales de procedimiento frente a estas situaciones que se adopten.
4. Verificación de que, en todos sus protocolos, manuales, y procedimientos se incluyan las medidas necesarias para prevenir y sancionar la trata de personas, el trabajo forzado, la indigencia y mendicidad de niños, niñas y adolescentes incluidos los menores de comunidades étnicas,
5. Las demás que determine el Gobierno Nacional.

**ARTÍCULO 8. Módulo étnico del sistema de información de restablecimiento de derechos:** Confrontese el Módulo Étnico en el Sistema de Información de Restablecimiento de Derechos contemplado en el artículo 77 de la ley 1098 de 2006, para inscribir las conductas de mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado de menores, incluidos los menores de comunidades étnicas. La información será administrada por la Dirección Nacional y las direcciones Regionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como una base de datos oficial, de carácter confidencial, que servirá para orientar la política pública social que contendrá información sobre los siguientes aspectos:

6. Nombres completos, número y tipo de documento de identidad, fecha de nacimiento e identificación del menor que hayan sido sometidos a actos de trabajo forzado, presunta trata de personas, mendicidad o indigencia.
7. Nombres completos número y tipo de documento de identidad de las personas responsables de actos de mendicidad, indigencia, trabajo forzado o presunta trata de personas.

mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado y trata de menores incluidos los menores de poblaciones étnicas, en dicho protocolo deberá considerar por lo menos:

1. Verificación inmediata del posible acto de mendicidad, trata de personas, trabajo forzado estado de indigencia
2. Identificación inmediata de las personas que someten al menor a mendicidad, trabajo forzado, trata de personas o les inducen o mantienen en estado de indigencia y la procedencia de compulsar copias a las autoridades competentes cuando se presuma la comisión de alguna conducta penal.
3. Traslado inmediato del menor a un centro médico cuando su estado de salud así lo requiera.
4. Apertura inmediata del Proceso Administrativo de Restablecimiento de derechos.
5. Ejecución de medidas especiales de prevención y protección contra la mendicidad y la indigencia.
6. Verificación de derechos, caracterización y registro para el acceso preferencial a programas sociales, restitución y reparación
7. Remisión inmediata y acceso preferencial a medidas de asistencia y reparación.
8. Inscripción en el Sistema de Información de Restablecimiento de Derechos.

**ARTÍCULO 4. Representación en La Comisión Intersectorial.** Con el fin de coordinar, implementar en forma armónica y monitorear los resultados de las medidas de prevención y protección de los menores en las situaciones objeto de la presente ley, se deberá incluir en la comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, un Representante de las comunidades y pueblos indígenas de la Mesa Permanente de Concertación y un representante de las comunidades afro descendientes, palenqueras o raizales, elegido por estas organizaciones.

**ARTÍCULO 5. Comités departamentales, distritales y municipales para la coordinación, implementación y monitoreo de medidas para prevenir y superar la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de menores, incluidos los menores de comunidades étnicas.** El Gobierno Nacional, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, promoverá la conformación de Comités Territoriales, en el nivel departamental, distrital y municipal o incluirá dentro de los comités ya existentes dos representantes de los pueblos étnicos, así mismo verificará que los servidores públicos que integran dichos comités sean delegados con capacidad decisoria, con el fin de coordinar las acciones de las entidades que tienen responsabilidades en la prevención de la mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado, trata de personas o en situación de habitantes de calle incluidos los menores de las comunidades étnicas, para articular la oferta institucional y superar las situaciones violatorias de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

**PARÁGRAFO.** El Director Regional o Coordinador del Centro Zonal del ICBF diseñarán un instrumento que les permita hacer seguimiento a los compromisos de las entidades que hacen parte del Comité. Convocará sesiones trimestrales de los Comités Territoriales y se examinarán los reportes de las autoridades que conforman los Grupos Interinstitucionales de detección, prevención y protección frente a la mendicidad, indigencia, trabajo forzado, trata de personas incluidos los menores de comunidades étnicas.

**ARTÍCULO 6. Grupos interinstitucionales de detección, prevención y protección frente a la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de menores.** Los comités territoriales

8. Nombres completos número y tipo de documento de identidad de las personas con sentencia judicial por el delito de trata de personas.
9. Datos de ubicación, contacto, del niño, niña o adolescente sometido a actos de indigencia, mendicidad, trabajo forzado o presunta trata de personas y del responsable de tal acto.
10. La base de datos debe permitir compartir información con otras bases de datos como el Registro Único de Víctimas, Registro de personas con discapacidad, SISBEN, afiliación o no a servicios de salud y seguridad social y otras bases de datos, respetando la política de tratamientos de datos.

**ARTÍCULO 9. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente Ley rige a partir de su sanción y deroga todas las normas que le sean contrarias.

  
**MANUEL BITERVO PALCHUCÁN CHINGAL**  
Senador de la República  
Ponente

**CONTENIDO**

Gaceta número 887 - jueves, 10 de septiembre de 2020

**SENADO DE LA REPÚBLICA****Págs.****PONENCIAS**

Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 165 de 2020 Senado, por medio de la cual se reglamenta la declaratoria de la fuerza mayor o caso fortuito, se adopta un procedimiento para su reconocimiento y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia positiva y texto propuesta para primer debate del proyecto de ley número 34 de 2020 Senado, por medio de la cual se crean parques infantiles de integración en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.....	5
Informe de ponencia positiva y texto propuesto para segundo debate del proyecto de ley número 167 de 2019 Senado, por la cual se establecen medidas para la prevención y protección de la niñez y adolescencia frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluyendo enfoque diferencial para población étnica.....	8