



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 889

Bogotá, D. C., jueves, 29 de julio de 2021

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 01 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas.

Proyecto de Ley No. "por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El 4 de julio de 1991 se proclamó la actual Constitución Política. Hoy, treinta años después, tanto el Congreso de la República como el Estado Colombiano tienen deudas pendientes para garantizar su cumplimiento. Un ejemplo de esto es la necesidad de regular la actividad del cabildeo en Colombia, que obedece al cumplimiento de un deber constitucional consagrado en el **artículo 144 de la Constitución Política**:

"Artículo 144. Las sesiones de las Cámaras y de sus comisiones permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento. El ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley."

Antecedentes legislativos.

Anteriormente se han radicado las siguientes iniciativas en el sentido de regular y reglamentar las actividades de cabildeo en el país. Sin embargo, ninguna ha logrado culminar exitosamente el trámite legislativo en el Congreso de la República.

- **Proyecto de Ley 055/1995S** "Por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo" Senador German Vargas Lleras
- **Proyecto de Ley 044/1996S** "Por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo" Senador German Vargas Lleras
- **Proyecto de Ley 049/1999S - 219/1999C** "Por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo" Senador German Vargas Lleras
- **Proyecto de Ley 046/2001S**, por la cual se reglamenta las actividades de cabildeo, Senador German Vargas Lleras
- **Proyecto de Ley 171/2001 S**, por la cual se reglamenta las actividades de cabildeo, Senador German Vargas Lleras
- **Proyecto de Ley 171/2003S**, por la cual se reglamenta las actividad profesional de cabildeo, Senador Ciro Ramirez
- **Proyecto de Ley 073/2003 S -183/2003 C**, por la cual se reglamenta las actividades de cabildeo, Senador German Vargas Lleras
- **Proyecto de Ley 095/2005S**, por la cual se reglamenta las actividades de cabildeo, Senador German Vargas Lleras
- **Proyecto de Ley 068/2009S** por la cual se desarrolla el artículo 144 de la constitución política y se reglamenta las actividades de cabildeo. Senadora Elsa Gladys Cifuentes
- **Proyecto de Ley 67/2010 C** "Por la cual se garantiza el principio de transparencia de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones" Senadores Javier Enrique Cáceres Leal, Juan Manuel Galán Pachón y Manuel Guillermo Mora Jaramillo, y Representantes Miguel Amín Escaf, Fabio Raúl Amín Saleme, Ángel Custodio Cabrera Baez, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Simón Gaviria Muñoz, Rosmery Martínez Rosales y Alfonso Prada Gil
- **Proyecto de Ley 94/2014S**, "Por la cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el registro único público de cabilderos" Senador Carlos Fernando Galán
- **Proyecto de Ley 150/2014C** " por la cual se garantiza el principio de transparencia de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones" Representante Alfredo Deluque.
- **Proyecto de Ley 97/2016S– 296/2017C** "Por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se dictan otras disposiciones" Senadores Carlos Fernando Galan Iván Duque, Rosmery Martínez, Juan Manuel Galán y Angélica Lozano.
- **Proyecto de Ley 150/2018S**: "por medio del cual se regula el cabildeo y se crea el registro público nacional de cabilderos". Senadores Rodrigo Lara y Jose David Name
- **Proyecto de Ley 185/2018C** "Por la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se dictan otras disposiciones" Representantes: Fabio Fernando Arroyave Rivas, Hrnán Gustavo Estupiñán Calvache, Harry Giovanni González García, Alejandro Alberto Vega Pérez, Andres David Calle Aguas, Juan Fernando Reyes Kuri, Julian Peinado Ramirez , Rodrigo Arturo Rojas Lara Carlos Julio Bonilla Soto , Victor Manuel Ortiz Joya , Alexander Harley Bermudez Lasso , John Jairo Cárdenas Moran, Juan Carlos Reinales Agudelo, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Juan Diego Echavarría Sanchez , Nilton Córdoba Manyoma ,Jose Luis Correa Lopez , Henry Fernando Correal Herrera ,Flora Perdomo Andrade , Edgar Alfonso Gómez Román y otras firmas.
- Proyecto de Ley 015/2020C** por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas. Senadores Andrés García Zuccardi, Jose David Name, Daira Galvis y los Representantes Alfredo Deluque y Andrés Calle.

<p>- Proyecto de Ley 410/2021S por medio del cual se regula el ejercicio del cabildeo y se crea el registro público de cabilderos: Senadores Angelica Lozano, Andrés García Zuccardi, Iván Marulanda, Jorge Guevara, Guillermo García, Jorge Londoño, Antonio Sanguino. Representantes: Juanita Goebertus, Cesar Zorro, Jose Luis Correa, Freddy Muñoz.</p> <p style="text-align: center;">MARCO INTERNACIONAL</p> <p>Desde el 2012 Colombia hace parte de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) una iniciativa multilateral voluntaria en la que participan más de 70 países, creada el 20 de septiembre de 2011 en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la Declaración sobre Gobierno Abierto, que busca mejorar el desempeño gubernamental, fomentar la participación efectiva y mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos hacia sus ciudadanos, mediante la implementación de estrategias en materia de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana y uso de nuevas tecnologías, que logren generar cambios concretos y visibles¹.</p> <p>En este momento Colombia se encuentra como país en la construcción del IV Plan de Estado Abierto². En los diferentes análisis que se han realizado frente a la reducción del riesgo por corrupción en los Estados, encontramos que la OCDE formuló en 2018 el Plan de Acción: "Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe" en el cual presentan una serie de acciones para avanzar en un esfuerzo coordinado para mejorar la confianza en las instituciones públicas en toda la región, aumentar la rendición de cuentas de los Estados hacia sus ciudadanos, y establecer una cultura de integridad entre los sectores público, privado y la sociedad en general³.</p> <p>Este Plan de acción OCDE-LAC sobre integridad y anticorrupción es el resultado de la Tercera Reunión de Alto Nivel del Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe, celebrada en Lima, Perú, del 18 al 19 de octubre de 2018, titulada "Integridad para el buen gobierno: de los compromisos a la acción", la cual reunió a altos funcionarios de Alemania, Argentina, Austria, Bahamas, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Israel, Italia, México, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Dominicana, Suecia, Suiza, Uruguay y representantes de la Unión Europea, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del Banco Mundial,</p> <p>¹ https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/AGA ² https://agacolombia.org/ ³ http://www.oecd.org/latin-america/regional-programme/Integridad-para-el-buen-gobierno-en-América-Latina-y-el-Caribe-Plan-de-Acción.pdf</p>	<p>del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), de la Secretaría Iberoamericana (SEGIB), de IDEA Internacional y del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).</p> <p>Entre las acciones que se ejemplifican para mitigar el riesgo de la captura política encontramos las siguientes frente a la regulación del Cabildeo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la definición de los grupos de cabildeo y de sus actividades (y legislar consecuentemente) para garantizar que el marco sea sólido y exhaustivo y que se eviten las malas interpretaciones. • Hacer pública la información sobre las actividades de cabildeo, incluyendo quiénes son los lobistas, en nombre de quién actúan, sobre quiénes cabildan, qué problemas tratan y qué resultados esperan obtener. • Reforzar el cumplimiento de los reglamentos sobre las actividades de cabildeo y los códigos de conducta de los lobistas. Aplicar sanciones tanto a funcionarios públicos como a lobistas por conductas indebidas. • Realizar una evaluación periódica de los costos y beneficios para los gobiernos y los lobistas. Esto podría contemplarse en el marco jurídico. La recolección de datos es crucial para garantizar que el marco de actividades de los grupos de cabildeo cumpla su objetivo previsto. • Sensibilizar sobre la normativa relativa a los grupos de cabildeo en el sector público, el sector privado y la sociedad en su conjunto para abordar la percepción negativa de las actividades de los lobistas y promover la transparencia en sus actividades. <p>El Índice de Percepción de la Corrupción 2020⁴ revela que una importante cantidad de países han hecho poco o ningún progreso contra la corrupción y como las acciones para mitigar la propagación del Covid-19 ha afectado los procesos de transparencia en los países. El análisis sugiere que, para frenar la corrupción, es esencial reducir la influencia de los grandes capitales en la política y promover la inclusión en los procesos de toma de decisiones. Colombia obtuvo un puntaje de 39 sobre 100 ocupando el puesto 92 entre 180 países evaluados.</p> <p>El informe incluye las siguientes recomendaciones generales para todos los países para combatir la corrupción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforzar los órganos de supervisión • Procesos de contratación abiertos y transparentes • Defender la democracia y fomentar el espacio público • Publicar datos pertinentes y accesibles <p>⁴https://transparenciacolombia.org.co/2021/01/28/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2020/</p>
<p>Los gobiernos deben promover un acceso transparente y amplio a los procesos de toma de decisiones, y consultar a una diversidad de grupos, más allá de los lobistas acaudalados y de unos pocos intereses privados. Por tanto, la información sobre las actividades de lobby debe ser pública y accesible.</p> <p>Así mismo Colombia se encuentra comprometida con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en este caso el presente proyecto de Ley se relaciona directamente con el #16 que plantea la promoción de la "Paz, Justicia e Instituciones sólidas". Siendo así la transparencia y el acceso a la información, pilares de los sistemas democráticos, que guían la gestión de las instituciones públicas, que habilitan la participación ciudadana y un control efectivo, reduciendo los riesgos de la corrupción al interior de las entidades.</p> <p>En este mismo sentido, la organización Transparency International en 2019 generó el documento "Recommendation on Lobby for OGP Action Plans"⁵, en el cual hacen énfasis en que al regular el lobby, los gobiernos pueden proteger la integridad de la democracia y renovar la confianza pública en el estado y que el verdadero reto es prohibir actividades injustas y poco éticas mientras se facilita un acceso público transparente y equitativo a la formulación de políticas. Para esto recomiendan tres acciones principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer un registro público obligatorio de datos abiertos de registros de interacciones entre cabilderos y funcionarios públicos. • Crear canales abiertos, equitativos y receptivos para la consulta pública de las políticas públicas. • Introducir códigos de conducta obligatorios para funcionarios y grupos de presión y garantizar que existan sanciones apropiadas para el incumplimiento. <p>Experiencias internacionales⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estados Unidos. El Lobbying Disclosure Act⁷ (LDA) tiene como objetivo principal hacer transparente la actividad de los cabilderos profesionales. Esta obliga a registrarse a más tardar 45 días después de haber realizado un contacto de lobby o estar empleado o contratado para hacer un contacto de cabildeo. Las empresas especializadas en cabildeo deben obtener un registro para cada cliente, identificando a la persona que será designada para practicar el cabildeo, así como el objeto de la misma. <p>⁵ https://images.transparencycdn.org/images/Rec-on-Lobbying-for-OGP-action-plans-FINAL.pdf ⁶ http://revista.ibd.senado.gov.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/viewFile/132/132 ⁷ https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html</p>	<p>Asimismo, se prevé la obligación de presentar un informe trimestral, el cual contiene: el nombre del titular del registro, el nombre del cliente, y cualquier cambio o actualización de la información facilitada en el registro inicial; una lista de los empleados del solicitante de registro que actuaron como grupos de presión en nombre del cliente, una descripción de los intereses, si los hubiere, de cualquier entidad extranjera, en el caso de una firma de cabildeo, un estimado de buena fe de la cantidad total de todos los ingresos del cliente (incluido el pago al titular de cualquier otra persona para actividades de cabildeo en nombre del cliente). Las sanciones establecidas por violaciones al LDA son una multa civil de no más de 200 mil dólares, dependiendo de la magnitud y la gravedad de la violación, y prisión de hasta 5 años.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perú. Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública⁸ (LGI) firmada el 11 de Julio de 2003, así como el Reglamento de la Ley No. 28024 que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública (RLGI)⁹. En esta Ley se prevé la creación de un Registro Público de Gestión de Intereses, el cual se encuentra a cargo de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, el cual otorga un número de registro con duración de dos años, previo pago. Los actos de gestión que se realicen deben quedar inscritos obligatoriamente. Cada seis meses, el gestor profesional acreditado deberá presentar un informe escrito con carácter de declaración jurada, que en términos generales deberán contener la relación de actos de gestión y actividades posteriores, indicando los funcionarios con capacidad de decisión pública ante quienes haya ejercido la gestión de intereses, así como el nombre, denominación o razón social del titular del interés a favor de quien ha actuado, datos de los contratos y de los honorarios, remuneraciones o compensaciones pactadas por el ejercicio de su actividad de gestor profesional. Se realizarán informes semestrales en donde se incluirá la relación actualizada de sus representantes autorizados. Dichos informes deberán ser presentados al Registro durante los meses de mayo y noviembre de cada año, a más tardar hasta el último día hábil de los meses mencionados. Las sanciones establecidas prevén amonestación, multa, suspensión de licencia, cancelación de licencia e inhabilitación perpetua • México. En 2010 se incluye en el Reglamento del Senado en el Capítulo Cuarto del Título Noveno que comprende Otras Actividades del Senado, en los artículos 298 y 299, regula las prácticas de cabildeo que se presenten ante los senadores, ya sea de forma individual o en su conjunto. Se establece o establece la obligación por parte de las comisiones y los senadores, de informar por escrito a la Mesa Directiva de las actividades realizadas ante ellos por <p>⁸ https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res14.pdf ⁹ https://pderecho.pe/reglamento-ley-28024-regula-gestion-intereses-administracion-publica/</p>

cabilderos en la promoción de sus intereses. Por otra parte se prohíbe tanto a los senadores como a su personal de apoyo, aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado, toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.

El presente proyecto de Ley y sus definiciones se basan también en los 38 estándares internacionales para la regulación del Lobby¹⁰, los cuales reflejan el trabajo en conjunto de la sociedad civil y liderado por Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge International. Así como las modificaciones sugeridas luego de la audiencia pública que tuvo lugar el 25 de septiembre de 2020 en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes¹¹.

NORMATIVA VIGENTE

Para asegurar la transparencia de los datos en el ejercicio de lo público el país cuenta con la siguiente normativa vigente:

- Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública
- Ley 1712 de 2014, por la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública
- Ley estatutaria 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.
- Ley 2013 de 2019 "Por medio de la cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad mediante la publicación de las declaraciones de bienes y rentas y el registro de los conflictos de interés".
- Decreto Sectorial de TIC 1078 de 2015, por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia
- Lo anterior sumado a la Política Pública Integral Anticorrupción y los tres Planes Nacionales de Acción de Gobierno Abierto.

CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PUDIESEN GENERAR UN CONFLICTO DE INTERÉS

¹⁰ <http://lobbyingtransparency.net/>
¹¹ <https://www.youtube.com/watch?v=6XRaWKhq8ik>

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se podría considerar un posible conflicto de interés en el caso de Congresistas o cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, que sean empleados, socios, o accionistas de cualquier persona jurídica o grupos de interés que participen en actividades de cabildeo, ya sea para fines privados, públicos o colectivos, con o sin remuneración.

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar sobre el trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales que pueda encontrar durante el trámite del proyecto.

Cordialmente,



ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
 Senador de la República



JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
 Representante a la Cámara




OSCAR TULIO LIZCANO
 Representante a la Cámara

MIGUEL AMÍN ESCAF
 Senador de la República



CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR
 Representante a la Cámara

Artículo 1. Objeto. La presente ley regula el ejercicio del cabildeo para asegurar el acceso a la información de forma pública y la transparencia en las actuaciones del Estado y crea el Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo (ROC).

Parágrafo 1. Las disposiciones contenidas en la presente ley se entenderán sin perjuicio del derecho constitucional de todo ciudadano a presentar observaciones a los actos a los que la ley hace referencia, a presentar solicitudes a las autoridades, en ejercicio del Derecho de Petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional, o a participar con sus opiniones, por cualquier medio en el ámbito de lo público.

Parágrafo 2. La presente ley no implica restricción, desigualdad o desequilibrio alguno respecto al ejercicio de cabildeo a favor del interés general, ni afectará las disposiciones incluidas en la Ley Estatutaria 1757 de 2015 de participación ciudadana

Artículo 2. Principio de máxima publicidad. El régimen sancionatorio de esta ley tendrá como eje el principio de máxima publicidad de la información, con el fin de que en los niveles nacional, departamental y municipal la información sea conocida por el mayor número de ciudadanos de manera comprensible, suficiente y oportuna.

Artículo 3. Definiciones:

- **Cabildeo:** Toda acción deliberada y sistemática destinada a influir en las decisiones y políticas del Gobierno y/o el Congreso, llevada a cabo por un grupo particular en favor de sus intereses y puntos de vista, a través de la búsqueda del contacto o comunicación directa con autoridades y servidores públicos. Tal acción puede ser llevada a cabo por los propios interesados o a través de terceros, los que reciben un pago, compensación o beneficio por tal labor.
- **Cabildero:** Persona natural o jurídica, constituida en empresa o independientemente, nacional o extranjera, que desarrolla en forma profesional y debidamente inscrita en el Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo, todo tipo de actividad en defensa de intereses particulares, sectoriales o institucionales, en relación con las decisiones emitidas por las ramas legislativa y ejecutiva.
- **Cabildero independiente:** Persona natural que desarrolla y gestiona profesionalmente, actividades en representación de intereses propios o ajenos, y que está debidamente inscrito en el Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo
- **Firma de cabildeo:** Entidad legalmente constituida, especializada en el desarrollo y gestión de actividades de cabildeo, en representación de intereses ajenos. La firma de cabildeo deberá inscribirse como tal en el Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo; así como a sus empleados que ejerzan la función de cabildero. No obstante, será válido que las firmas de cabildeo desarrollen y gestionen actividades de cabildeo en nombre propio.

Proyecto de Ley No. ____ "Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas."

EL CONGRESO DE COLOMBIA
 DECRETA:

TÍTULO I. Disposiciones Generales

<ul style="list-style-type: none"> • Contacto de cabildeo: Se entiende como cualquier comunicación oral o escrita, a nombre propio o de un cliente dirigida a cualquier servidor público, con miras a la formación, modificación o adopción de legislación nacional, departamental, distrital y municipal o de acto ejecutivo, político, programa o posición del gobierno nacional, departamental, distrital y municipal. También será contacto de cabildeo los esfuerzos adelantados por un cabildero independiente o una firma de cabildeo, tendientes a apoyar dichos contactos. Estos esfuerzos incluyen: <ul style="list-style-type: none"> a) Actividades preparatorias y de planeación. Encaminadas a la promoción y celebración de reuniones previas con los funcionarios, con el fin de intercambiar y exponer los argumentos que se consideren pertinentes en relación con el acto que se pretende formular, modificar o adoptar; b) Investigaciones que sean específicamente contratadas por el cliente en relación con el acto que se pretende formular, modificar o adoptar; c) Trabajos para ser usados en contactos y en coordinación con otras personas dedicadas a actividades de cabildeo sobre el mismo aspecto o funcionario. • Grupos de interés: Conjunto organizado de individuos que comparten algunas metas y tratan de influir en la política públicas. Los grupos de interés o de presión, como los actores políticos, se caracterizan porque su objetivo es lograr influir las políticas públicas para que estas favorezcan sus intereses; los grupos de interés se ocupan de un tema específico, es decir, son particularistas. Huella de Cabildeo: Reporte que contiene todos los registros vinculados a las actuaciones de los cabilderos y que permita trazar con total veracidad y transparencia las actividades de los cabildeo asociados a cada uno. <p>Artículo 4. Pueden ser válidamente contactados con el propósito de desarrollar actividades de cabildeo, los siguientes servidores públicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Sector Central de la Rama Ejecutiva en el Nivel Nacional: El Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Ministros, los Viceministros, los Directores de Departamentos Administrativos, los Superintendentes de Superintendencias sin personería jurídica, los Directores de Unidades Administrativas sin personería jurídica, así como los Altos Comisionados, Ministros Consejeros, Secretarios y Directores de la Presidencia de la República. También están cobijados por la presente 	<p>ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Superintendentes Delegados, Directores y Asesores;</p> <ul style="list-style-type: none"> b) Sector Descentralizado de la Rama Ejecutiva en el Nivel Nacional: Los Superintendentes de Superintendencias con personería jurídica, los Directores de Unidades Administrativas con personería jurídica, los Gerentes, Presidentes o Directores de las entidades descentralizadas por servicios y los miembros de las Comisiones de Regulación. También están cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Superintendentes Delegados, Directores y Asesores; c) Rama Ejecutiva del Nivel Territorial: Alcaldes, Gobernadores, los Gerentes, Presidentes o Directores de las entidades descentralizadas por servicios, los Diputados, Concejales y miembros de las Unidades de Apoyo Normativo. Así mismo estarán cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Subsecretarios y Asesores; d) Rama Legislativa: los Congresistas, los Directores Administrativos, los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo y los Secretarios. e) Rama Judicial: El Fiscal General de la Nación, los magistrados de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el Director Ejecutivo de la Rama Judicial y los magistrados de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, en lo que tiene que ver con el ejercicio de la función administrativa que les compete. Así mismo, estarán cobijados por esta ley sus asesores; f) Órganos de control, organismos autónomos e independientes: El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Registrador Nacional del Estado Civil, los magistrados del Consejo Nacional Electoral, los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, los Rectores de las Universidades Públicas, los directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, los comisionados de la Comisión Nacional del Servicio Civil y, en general, los servidores públicos del nivel directivo y asesor de los órganos autónomos e independientes. También están cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Delegados, Directores y Asesores. g) En las Fuerza Pública: El Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director General de la Policía Nacional, el Comandante del Ejército, el Comandante de la Armada Nacional, el Comandante de la Fuerza Aérea, y los demás miembros de la Fuerza Pública encargados de las adquisiciones. <p>Parágrafo 1°. Lo anterior no podrá ser interpretado en forma que restrinja, limite o menoscabe la independencia y autonomía propias de la función judicial.</p> <p>Parágrafo 2°. Están también sometidos a las obligaciones que estipula esta norma los servidores públicos del nivel directivo y asesor de todas las entidades señaladas en el presente artículo.</p>
<p>Parágrafo 3°. En ningún caso el cabildeo podrá recaer sobre temas relacionados con procesos jurisdiccionales adelantados por las autoridades señaladas en el presente artículo.</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO II. Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo.</p> <p>Artículo 5. Créase el Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo, herramienta de acceso digital y pública donde se deben inscribir oficialmente el cabildero independiente y las firmas de cabildeo a fin de poder desarrollar legalmente su gestión. La información debe poder ser consultada en línea, a través de un único sitio web y de forma gratuita, administrado por el Departamento Administrativo de la Función Pública.</p> <p>Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional realizará los ajustes presupuestales necesarios, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, para garantizar los recursos necesarios para la implementación y funcionamiento del Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo (ROC).</p> <p>Artículo 6. El Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo (ROC) deberá contener la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> A. Nombre, identificación, domicilio, dirección, teléfono y correo electrónico corporativos. Si el cabildero fuera una persona jurídica deberá incluirse el Certificado de Existencia y Representación Legal. B. El objeto de las actividades de cabildeo y los resultados esperados. C. Los beneficiarios finales de las actividades de cabildeo D. Autoridad contactada y funcionario(s) público(s) ante quien(es) se ejercieron las actividades de cabildeo. E. El tipo y la frecuencia de las actividades de cabildeo F. Toda documentación de referencia intercambiada con los cargos públicos. G. Gastos de cabildeo, incluidos gastos en especie. H. Fuentes de financiación. I. Todo tipo de contribuciones políticas, incluso en especie. J. Cargos públicos ocupados anteriormente por la persona y/o sus familiares. K. Fondos públicos recibidos. <p>Artículo 7. Funcionalidades del Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo. El Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo deberá ser un registro virtual disponible en internet y permitirá, como mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El suministro, consulta y descarga de la información que contenga; b) El suministro de información de los cabilderos y su validación por parte de las autoridades, en los términos de la presente ley; c) Desplegar en internet y aplicaciones móviles de manera actualizada, comprensible y detallada la información contenida en el Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo (ROC); 	<ul style="list-style-type: none"> d) Buscar de manera personalizada, ordenar y descargar la información de manera completa y fácil de comprender; e) La descarga de la información contenida en el Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo (ROC); f) El ejercicio de las competencias que le atribuye la presente ley a la Procuraduría General de la Nación; g) Contar con los estándares de seguridad necesarios para garantizar su integridad. h) La exigencia de un mayor nivel de revelación a cargo de cualquier entidad, en los términos del artículo 3°, literal e), de la presente ley; i) La obtención de un reporte de huella de cabildeo. <p>Artículo 8. Inscripción y presentación de informes. En el registro se deberá consignar semestralmente un informe sobre las actividades de cabildeo que se hayan realizado y las gestiones que se hayan adelantado. Se asignará un identificador único a cada cabildero.</p> <p>Artículo 9. Mecanismo de denuncia. La página web del Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo (ROC) deberá contar con el espacio para que cualquier persona pueda comunicar los incumplimientos a la presente ley, ya sea en forma manifiesta, confidencial o anónima.</p> <p style="text-align: center;">TITULO III. DERECHOS, SUPERVISIÓN Y SANCIONES.</p> <p>Artículo 10. Los cabilderos registrados tendrán derecho a participar en decisiones públicas relacionadas con sus intereses manifestados mediante la inscripción ante el Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo (ROC). Este derecho debería aplicarse en particular a asuntos legislativos y de elaboración de políticas públicas, incluyendo todos los niveles de gestión, una vez se formalice el ROC. Parágrafo: Lo anterior no afectará los principios constitucionales y mecanismos ciudadanos de participación.</p> <p>Artículo 11. Derechos de las autoridades. Son derechos de las autoridades, en relación con el cabildeo:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Decidir si aceptan o no ser contactadas por los cabilderos; b) Tener acceso, de manera oportuna, al ROC; c) Establecer esquemas de atención que permitan optimizar su función, incluso a través de la delegación en los términos de la Ley 489 de 1998. <p>Artículo 12. Obligaciones de las autoridades. Son obligaciones de las autoridades, en relación con el cabildeo y en los términos señalados por la presente ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Verificar oportunamente que la persona que realice contactos con ella con el fin de llevar a cabo actividades de cabildeo se encuentra registrada en el ROC.

- b) Validar y corregir la información registrada por los cabilderos sobre los contactos que hubieren mantenido;
- c) Denunciar ante las autoridades competentes, el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley. Parágrafo. Cuando la información registrada por los cabilderos sea errónea, las autoridades las devolverán por medio de la plataforma del ROC, y les otorgarán un plazo de cinco (5) días para que realicen la respectiva corrección.

Artículo 13. Prohibiciones.

- A. Iniciar actividades de cabildeo sin estar registrado en el Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo y contar con el identificador único.
- B. Adelantar actividades de Cabildeo ante entidades de las que era funcionario o contratista el cabildero en el año anterior al ejercicio de la actividad.
- C. Defender o representar simultáneamente intereses opuestos o contradictorios, aunque se haga ante autoridades o instancias distintas.
- D. Se prohíbe la participación directa de los miembros del Congreso en actividades de cabildeo remunerado.
- E. Se prohíbe a los servidores públicos de que trata el artículo 3 de la presente ley ejercer el cabildeo hasta tres años después de su separación del cargo.
- F. Las personas que presten el servicio de cabildeo sólo podrán valerse de los recursos legítimos y permitidos por la Constitución y la ley, con el objeto de promover, en nombre y por cuenta de otro, algún asunto encomendado.
- G. Se prohíbe a los funcionarios relacionados en el artículo 3 de la presente ley aceptar cualquier tipo de obsequios de los cabilderos o de quien estos representen.
- H. No podrán ejercer la profesión de cabildeo aquellos que se encuentren condenados judicialmente por comisión de delitos dolosos de acción pública, a pena privativa de libertad o a inhabilitación profesional, hasta el cumplimiento de la pena.

Artículo 14. Actividades no consideradas como cabildeo. No serán consideradas actividades de cabildeo:

- a) Las realizadas por personas naturales o jurídicas para procurar el cumplimiento de las funciones propias de una autoridad, así como para manifestar a sus elegidos las preocupaciones generales que los inquietan o a su comunidad;
- b) Las opiniones, sugerencias o propuestas que se formulen en ejercicio del derecho a la libre expresión;
- c) Las realizadas por los medios de comunicación para recabar y difundir información;
- d) El requerimiento de información de carácter público en ejercicio del derecho de petición o el derecho de acceso a la información pública;
- e) Las intervenciones en las audiencias especiales y debates que se realicen ante el Congreso de la República;

- f) Las opiniones, sugerencias o propuestas alternativas que presenten los ciudadanos durante el término previsto en el numeral 8 del artículo 8° de la Ley 1437 de 2011 a los actos administrativos de carácter general;
- g) Las asesorías contratadas por las entidades públicas que representan las autoridades cobijadas por esta ley, de personas jurídicas sin ánimo de lucro, universidades y entidades análogas. Tampoco serán consideradas actividades de cabildeo las invitaciones que dichas instituciones extiendan a las autoridades, siempre que tengan relación con las asesorías contratadas por estas;
- h) La información entregada a un servidor público que haya solicitado expresamente a efectos de realizar una actividad o adoptar una decisión, de acuerdo con el ámbito de sus competencias;
- i) Los contactos entre entidades públicas.
- j) La información transmitida por los medios públicos de comunicación, así como los informes de comisiones, discursos, conferencias, testimonios, etc.

Artículo 15. Sanciones. Se aplicarán las siguientes sanciones: a. Cabilderos: Quien incurra en las prohibiciones establecidas en la presente Ley estarán sujetos a investigación por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, o entidad que haga sus veces, y quedarán inhabilitados por el término de dos años para ejercer actividades de cabildeo. Adicionalmente incurrirá en multa de diez (10) a veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv). b. Servidores públicos. Las personas que ejerzan cargos públicos y que permitan o avalen las conductas establecidas en las prohibiciones deberán ser sujetos de investigación por la Procuraduría General de la Nación.

Artículo 16. Vigencia. La presente Ley entrará en vigencia para efectos de la inscripción ante el Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo un (1) año después de su promulgación. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. El Departamento Administrativo de la Función Pública regulará la presente ley en el término de un (1) año contado a partir de su vigencia.

Cordialmente,

ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
Senador de la República

JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara

MIGUEL AMÍN ESCAF
Senador de la República

CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR
Representante a la Cámara

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
Representante a la Cámara
Partido de la U

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.001/21 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL EJERCICIO DEL CABILDEO Y SE PROMUEVE LA TRANSPARENCIA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI, MIGUEL AMÍN ESCAF; y los Honorables Representantes JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA, OSCAR TULLIO LIZCANO, CHRISTIAN MORENO VILLAMIZAR. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 02 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se promueve el uso de la “bici” segura y sin accidentes.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No _____ DE 2021 SENADO</p> <p style="text-align: center;">“Por medio de la cual se promueve el uso de la “bici” segura y sin accidentes”</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Objeto. Esta ley tiene por objeto promover el uso de la bicicleta segura y sin accidentes, fomentando y fortaleciendo el conocimiento a través de la pedagogía de las normas de tránsito y la política pública de seguridad vial por parte de los actores en la vía. También, el fomento de la participación de colectivos de actores vulnerables en una de las instancias de apoyo de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, para prevenir la accidentalidad de los ciclistas y demás actores vulnerables.</p> <p>Artículo 2°. Adiciónese un inciso al parágrafo 3° del artículo 136 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 23 de la Ley 2050 de 2020, el cual quedará así: Los cursos a los que se refiere este artículo deberán incluir contenidos de seguridad vial que promuevan el respeto en la vía por los usuarios de la bicicleta.</p> <p>Artículo 3°. Modifíquese el numeral 15.4 del artículo 15 de la Ley 1702 de 2013, el cual quedará así: 15.4. Consejo Consultivo de Seguridad Vial. El Consejo Consultivo de Seguridad Vial será un órgano consejero y de participación público-privado. Tiene por funciones: Proponer acciones y recomendaciones a la Agencia Nacional de Seguridad Vial para la implementación de la política nacional de seguridad vial, informar a sus representados los planes y las estrategias de seguridad vial, y debatir propuestas orientadas a lograr el compromiso y coordinación de los sectores público y privado, en el marco de los objetivos y estrategias nacionales de seguridad vial. La ANSV definirá los aspectos generales que aseguren la operatividad del Consejo. Las propuestas y recomendaciones del Consejo Consultivo de Seguridad Vial, y en general las decisiones que dicho Consejo adopte, no son vinculantes para la Agencia Nacional de Seguridad Vial.</p>	<p>Serán Miembros del Consejo Consultivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 4 Representantes de la sociedad civil, así: un representante de colectivos de ciclistas, un representante de colectivos de motociclistas, un representante de peatones y un representante de víctimas de accidentes de tránsito. • Un representante de los agentes económicos del sector automotor. • Un representante de los Organismos de apoyo a las Autoridades de Tránsito. • Un representante de Académicos o expertos en la seguridad vial. <p>Parágrafo 1°. Asistirán como invitados permanentes, el presidente de la Federación de Aseguradores Colombianos Fasecolda o su delegado, un delegado de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), y el presidente del comité de representación del capítulo técnico de autoridades de tránsito o su delegado.</p> <p>Parágrafo 2. Cada uno de los mencionados actores como integrantes del Consejo Consultivo, incluyendo representantes de la sociedad civil, agentes económicos del sector automotor, Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito y académicos o expertos en seguridad vial, elegirá un (1) delegado al Consejo consultivo.</p> <p>Parágrafo 3. El periodo de los miembros del Consejo Consultivo será de dos (2) años. Los miembros del Consejo que a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, ostenten tal calidad de conformidad con las disposiciones previamente establecidas, conservarán la calidad de miembros por el tiempo que faltare para completar dos (2) años desde el momento en que se produjo su elección. Una vez culminado dicho periodo los diferentes actores sociales y económicos procederán a elegir a los representantes señalados en el presente artículo.</p> <p>Artículo 4°. Actor vial Ciclista en el Plan Nacional de Seguridad Vial. En el proceso de formulación del Plan Nacional de Seguridad Vial 2022- 2032, la Agencia Nacional de Seguridad Vial incorporará un capítulo especial relacionado con el actor vial ciclista. En este, además de un diagnóstico, se establecerán los lineamientos de política pública para salvaguardar dicho actor vial vulnerable.</p>
<p>Artículo 5° Promoción de Campañas. La Agencia Nacional de Seguridad Vial promoverá campañas en los medios de comunicación acorde a las normas vigentes para estos servicios, con el objetivo de promover y socializar los derechos y deberes de los ciclistas.</p> <p>Artículo 6. Modifíquese el artículo 56 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 9 de la Ley 1503 de 2011, el cual quedará así: ARTÍCULO 56. OBLIGATORIEDAD DE ENSEÑANZA. Se establece como obligatoria, en la educación Preescolar, Básica Primaria, Básica Secundaria, la enseñanza en educación vial de manera sistemática, de conformidad con los objetivos y propósitos señalados en la presente ley. Con un énfasis especial en los contenidos de las normas de tránsito, derechos y deberes de los bici-usuarios y demás actores viales vulnerables, a fin de que se promueva el uso de la bicicleta de la manera más responsable, y se generen hábitos y comportamientos seguros en las vías por los mencionados actores viales. Parágrafo. Los Ministerios de Transporte y Educación Nacional, expedirán la reglamentación atinente al cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.</p> <p>Artículo 7°. Vigencia y Derogatoria. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>RODRIGO ROJAS LARA Representante a la Cámara por Boyacá Partido Liberal</p>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p style="text-align: center;">I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA</p> <p>El Proyecto de Ley es de autoría del Representante a la Cámara Rodrigo Arturo Rojas Lara. Tiene como antecedente el proyecto de ley No. 209 de 2019 Cámara – 277 de 2020 Senado, que no alcanzó a ser discutido en su último debate en la Plenaria del Senado de la República.</p> <p>El proyecto de ley, tuvo como ponente al Senador Horacio José Serpa Moncada, quien concertó el articulado con el Gobierno Nacional (Ministerio de transporte y Agencia Nacional de Seguridad Vial), a partir de ajustes que permiten la adecuada aplicación de los objetivos propuestos en la iniciativa. Señalar, que este nuevo proyecto contiene un artículo propuesto en la plenaria de Senado por la Senadora Emma Claudia Castellanos.</p> <p>Con este proyecto reitera la necesidad de ajustar la normatividad existente para poner al usuario de las bicicletas como una parte integral de la política de seguridad vial que tiene el país.</p> <p style="text-align: center;">II. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS</p> <p>Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.</p> <p>A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.</p> <p style="text-align: center;">“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)</p>

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

e) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes*

fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)*. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

III. OBJETO DEL PROYECTO.

El objeto del Proyecto de Ley que se pone a consideración es el de ajustar la normatividad existente para poner al usuario de las bicicletas como una parte integral de la política de seguridad vial que tiene el país. La educación y el fomento de las normas de seguridad en el uso de la bicicleta por parte de todos los actores en la vía son los instrumentos que se verán fortalecidos con la aprobación de esta iniciativa, con el fin de reducir los índices de accidentalidad de los "biciusuarios".

IV. JUSTIFICACIÓN.

- Razones de conveniencia

Los datos más recientes presentados por Medicina Legal, muestran que los índices de accidentalidad en Colombia son verdaderamente preocupantes. Según estos, en

Colombia la cifra de accidentes de tránsito "supera los 60 mil fallecidos en la última década, siendo los actores vulnerables de la vía –peatones, usuarios de la bicicleta y motociclistas- los más afectados representando, en la actualidad, más del 80% de las víctimas sobre el total de los casos".

Este proyecto de ley se enfoca en uno de estos usuarios vulnerables: los ciclistas. De acuerdo con las cifras de Medicina Legal, en 2018 fallecieron 421 ciclistas en accidentes de tránsito, y 2.786 resultaron lesionados. Esto significa que, de los conductores tanto fallecidos, como lesionados, en accidentes de tránsito en Colombia, los ciclistas ocupan el segundo lugar, después de los conductores de motocicleta. Como lo indica el último informe de Forensis: "(...) la bicicleta para el caso colombiano presenta cifras mayores a la participación porcentual a nivel mundial, cerca del 6,2% de las muertes son conformadas por este segmento de la movilidad en el territorio colombiano".

Para la fecha en la que se elabora esta ponencia, los datos continúan siendo alarmantes: según el Observatorio Nacional de seguridad vial, con corte al 30 de noviembre de 2019 en Colombia fallecieron 6634 personas en accidentes de tránsito, de las cuales 415 fueron ciclistas. A su vez, en 2019 resultaron lesionadas 34485 personas, de las cuales 2699, esto es, el 7,83% han sido usuarios de bicicletas³.

Las cifras son aún más preocupantes, si se tiene en cuenta que los índices de accidentes de tránsito en ciclistas han ido en aumento progresivo en los últimos años. De acuerdo con el Observatorio Nacional de Seguridad Vial⁴, en el año 2018 el porcentaje de muertes de ciclistas en accidentes de tránsito aumentó en un 43% y el de lesionados, en un 37%, como lo muestra el siguiente cuadro:

Accidentes de tránsito en ciclistas entre 2012 y 2018⁵

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Muertes	300	314	343	381	379	375	428
Lesionados	2131	2223	2376	2632	2748	2656	2921

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos del Observatorio Nacional de Seguridad Vial.

Se tiene información que para el año 2018, de los 398 casos en los que se conoció la causa de muerte en accidentes de tránsito de ciclistas, el 84%5 de los casos ocurrió por choques entre la bicicleta y un vehículo con motor. Lo mismo sucedió en los casos de los accidentes de ciclistas lesionados: de los 2.896 casos en que se conoció la causa del accidente, casi el 97% tuvo su origen en un choque contra otro vehículo con motor⁶.

En comparación con el año 2020, las cifras no fueron alentadoras, pues si bien durante todo el año la movilidad estuvo prácticamente detenida en su totalidad, lo cierto es que se registraron cerca de 389 muertes de ciclistas (aportando el 8.21% de los siniestros letales en las vías del país, según información de la Agencia Nacional de Seguridad Vial).

Lo anterior permite concluir: (i) que es urgente tomar acciones contundentes para reducir los alarmantes índices de accidentalidad en ciclistas, y (ii) que tales acciones deben ir encaminadas a inculcar un respeto por parte de los actores viales que se encuentran en una posición fuerte en la vía, frente a los ciclistas, quienes hacen parte de los usuarios vulnerables de la vía pública.

A nivel mundial se ha reconocido que los accidentes de tránsito son 100% prevenibles. Esta visión

ha cambiado la perspectiva tradicional frente a los accidentes de tránsito, según la cual las muertes por accidentes de tránsito se consideraban inevitables.

¹ Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (GCRNV), dependencia de la Subdirección de Servicios Forenses del Instituto de Medicina Legal. Forensis, 2018.

² Ibid


³ Agencia Nacional de Seguridad Vial. Observatorio Nacional de Seguridad Vial. 2019.

⁴ Agencia Nacional de Seguridad Vial. Observatorio Nacional de Seguridad Vial. 2012-2018.

⁵ El cuadro no contiene cifras de 2019, porque el Observatorio Nacional de Seguridad Vial tiene pendiente la publicación de las cifras hasta diciembre. El último corte publicado es del 30 de noviembre de 2019.

⁶ 1337 se ocasionaron por choques con automóvil, campero o camioneta; 878 por choques con motocicleta o motocarro; 360 por choques con bus, buseta o microbús; 212 por choques con tracto camión, camión, furgón o volqueta; y, 13 con otros vehículos terrestres carreteros.

<p>Las autoridades de Suecia explicaron este fenómeno para el año 1997 a través de la política "Visión Cero", de la siguiente forma:</p> <p>"Durante mucho tiempo, hemos pensado que las muertes por accidentes de tránsito y las lesiones graves son un efecto secundario de la vida moderna. Aunque el mundo los denomina "accidentes", la realidad es que podemos prevenir estas tragedias tomando un enfoque preventivo y proactivo que prioriza la seguridad del tráfico como un problema de salud pública".</p> <p>De esta forma, se reconoce que la pérdida significativa de vidas tiene un costo trágico, que se entiende más allá de la pérdida personal a los impactos profundos en la comunidad, que incluyen: costos económicos personales y trauma emocional para quienes resultan victimizados; también, un gasto significativo de los contribuyentes en respuesta a emergencias y costos de atención médica a largo plazo⁷.</p> <p>"Visión Cero" tiene nueve componentes principales, dentro de los que cabe resaltar tres: primero, la existencia de un compromiso político que incluya a autoridades locales de alto rango, orientados a lograr sus objetivos; segundo, un plan de acción con estrategias claras y responsables de su cumplimiento; y, tercero, un compromiso de los líderes políticos de priorizar sistemas basados en una "Visión Cero", que se enfoque, entre otras cosas, en influenciar en el comportamiento de los ciudadanos, inculcando que las pérdidas por accidentes de tránsito son prevenibles⁸, mediante programas de concientización.</p> <p>El proyecto de ley que se presenta en esta oportunidad, parte de la consideración de que las muertes y lesiones en accidentes de tránsito son prevenibles, y busca contribuir a su prevención mediante la concientización de los conductores de vehículos automotores, sobre el respeto a los ciclistas, que son unos de los usuarios más vulnerables en la vía.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fundamentos jurídicos <p>Bases constitucionales del proyecto de ley: Desde el punto de vista constitucional, este proyecto se fundamenta en dos derechos: el derecho a la seguridad personal</p> <p>⁷ Vision zero network. What is visión zero? En: https://visionzeronetwork.org/about/what-is-vision-zero/</p> <p>⁸ Ibid.</p>	<p>y el derecho a la libre locomoción. En cuanto al derecho a la seguridad personal, la Corte ha fijado su alcance en múltiples oportunidades y ha establecido:</p> <p><i>"Para la Corte, la seguridad tiene una triple connotación jurídica, en tanto se constituye en valor constitucional, derecho colectivo y derecho fundamental.</i></p> <p><i>El carácter de valor constitucional, se colige del preámbulo de la Constitución, al indicar que fue voluntad del pueblo soberano asegurar la vida, la convivencia y la paz, y del artículo 2°, según el cual las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. De esta manera, ha estimado que la seguridad se constituye en uno de los puntos cardinales del orden público, en tanto garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional.</i></p> <p><i>También, ha precisado que la seguridad es un derecho colectivo, es decir, un derecho que asiste en forma general a todos los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social, como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (Art. 88, C.P.).</i></p> <p><i>Finalmente, ha considerado la seguridad como derecho individual, en la medida en que es aquél que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a [amenazas] que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades del Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad⁹.</i></p> <p>⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-078 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.</p>
<p>La Corte también ha fijado un deber a cargo del Estado, que consiste en identificar las amenazas a la seguridad personal de los ciudadanos que se encuentren en una situación vulnerable y tomar las medidas necesarias para protegerlos. En palabras de la Corte:</p> <p><i>"(...) el reconocimiento y la efectividad del derecho a la seguridad personal, imponen al Estado una carga prestacional significativa dependiendo del grado y el tipo de amenaza existente en cada caso, razón por la cual el legislador juega un papel importante a la hora de precisar el contenido de este derecho mediante programas, procedimientos, medidas e instituciones dispuestas para tal fin¹⁰.</i></p> <p>En cuanto al derecho de libertad de locomoción, la Corte ha señalado:</p> <p><i>"El artículo 24 de la Constitución consagra el derecho de todos los colombianos a circular libremente por el territorio nacional, con las limitaciones que establezca la ley. La jurisprudencia constitucional le ha reconocido el carácter de derecho fundamental, en tanto afecta la libertad del individuo, cuyo sentido más elemental radica en la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y espacios públicos. Efectivamente, se trata de un derecho constitucional que como el derecho a la vida, tiene una especial importancia, como presupuesto para el ejercicio de otros derechos y garantías.</i></p> <p><i>(...) en materia de regulación de la actividad de transporte la jurisprudencia ha señalado (i) que se trata de una actividad peligrosa frente a la cual es legítima una amplia intervención policiva del Estado; (ii) que el poder de regulación del transporte no sólo pretende asegurar la posibilidad de desplazarse, sino el hacerlo en condiciones de seguridad, sin riesgos para la vida y la integridad personal más allá de lo razonable; y (iii) que el acceso al servicio público de transporte en las ciudades es fundamental para el ejercicio de la libertad de locomoción, y de los demás derechos constitucionales que dependen de la posibilidad de movilizarse, en</i></p> <p>¹⁰ Ibid.</p>	<p><i>especial para aquellos sectores marginados de la población urbana que carecen de otra alternativa de transporte diferente a los servicios públicos.</i></p> <p><i>La actividad de conducir vehículos automotores ha sido calificada por la jurisprudencia constitucional y por la doctrina extranjera como una actividad peligrosa, que coloca per se a la comunidad "ante inminente peligro de recibir lesión"¹¹.</i></p> <p>En el mismo sentido, en la sentencia C-969 de 2012, la Corte, en reiteración de jurisprudencia, advirtió:</p> <p><i>"(...) la jurisprudencia de esta Corte ha insistido que en la regulación del tránsito terrestre, por tratarse de normas de interés público, el legislador tiene una amplia libertad de configuración respecto de las mismas, por cuanto se encuentran encaminadas a proteger la libertad de locomoción, circulación y movilidad de los ciudadanos, así como la vida, la integridad personal y los bienes, la seguridad, la salubridad pública, la malla vial y el medio ambiente, entre otros fines, valores y derechos constitucionales.</i></p> <p><i>En la medida en que el Estado es el encargado de organizar y coordinar los elementos involucrados en la relación vía-persona-vehículo, esta Corte ha advertido que resulta lógico suponer que en él recaiga la responsabilidad de evaluar en qué grado y con qué intensidad se afectan el interés general y los derechos de terceros. En otras palabras, es el Estado, por conducto del legislador, el que debe determinar cuáles son las restricciones que deben imponerse para que el tránsito de vehículos y de peatones permita alcanzar niveles aceptables de orden, seguridad, salubridad y comodidad públicas¹².</i></p> <p>¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-468 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa.</p> <p>¹² Corte Constitucional. Sentencia C-969 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.</p>

<p>En consecuencia, en virtud de lo anterior, es posible concluir que el legislador tiene a su cargo la obligación de velar por la seguridad de todos los actores viales, como es el caso de los ciclistas.</p> <p style="text-align: center;">• Regulación actual y modificación propuesta</p> <p>Este proyecto busca contribuir a la seguridad de los ciclistas, reconociéndolos como actores vulnerables en la vía, a partir de la concientización de los principales causantes de accidentes de los que son víctimas: los vehículos automotores, tanto públicos, como privados.</p> <p>En la actualidad, la concientización de actores vulnerables en la vía se encuentra regulada en la Ley 1503 de 2011, "por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones", en consonancia con la Ley 1811 de 2016, "por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito", o ley "pro bici".</p> <p>En dichas leyes se buscó promover la concientización de los ciclistas como actores vulnerables en la vía, pero desde el sistema educativo. Sin embargo, en estas normas no se contempla expresamente la obligación a cargo de los conductores de vehículos de tener el conocimiento básico de las normas para proteger a los ciclistas, tanto en la preparación como en la evaluación de los exámenes teóricos que actualmente se deben realizar para obtener la licencia de conducción.</p> <p>El proyecto propone que estos contenidos sean obligatorios en estos exámenes, adicionando un párrafo al artículo 19 de la Ley 769 de 2002 (Código de Tránsito y Transporte), que es el que los regula. A su vez, se modifica el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, así: (i) corrigiendo un error de redacción del artículo, pues la norma original hace una referencia equivocada a numerales, y no a literales, y (ii) incluyendo un nuevo párrafo, con el fin de que los cursos que se realizan para reducir el cobro de las multas de tránsito incluyan dentro de sus contenidos las normas sobre la seguridad de los usuarios de bicicletas.</p>	<p>Por lo demás, en el articulado se aclara que, para definir los criterios de evaluación y las modificaciones de la seguridad vial que tienen que cumplir los aspirantes a obtener, recategorizar o revalidar una licencia de conducción¹³, la Agencia Nacional de Seguridad Vial deberá tener especialmente en cuenta la seguridad de los usuarios de la bicicleta.</p> <p>Por último, se deja a cargo del Ministerio de Transporte la obligación de crear una política pública orientada a divulgar las normas de tránsito que procuran la seguridad en la vía para los usuarios de bicicletas, o articular e incluir este objetivo en alguna ya existente, con el fin de fortalecer la concientización de los ciudadanos sobre el respeto a los ciclistas como usuarios vulnerables.</p> <p>Finalmente valga la pena insistir en algunas de las cifras registradas por parte del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, donde se evidencia tan solo en lo corrido del año 2020 (hasta el mes de octubre), ya habían muerto en las vías de Colombia 220 ciclistas y 723 han resultado lesionados, lo que los convierte en el tercer actor vial más vulnerable. Cifras que se suman a los 1.234 ciclistas fallecidos y 8.465 lesionados entre el 2017 y el 2019 y que dan cuenta de la vulnerabilidad de los ciclistas y la gravedad de la situación.</p> <p>Hoy el país ve con alegría el creciente número de usuarios de este medio de transporte. Solo para el caso de Bogotá, el uso de la bicicleta aumentó un 39% durante los últimos 4 años, llegando a registrar cerca de 1,17 millones de viajes al día. Sin embargo, preocupa que las cifras de accidentalidad también crezcan.</p> <p>Por estas razones, mediante este proyecto se busca esencialmente fomentar un mayor conocimiento de las normas de seguridad por parte de todos los actores viales en lo que se refiere a la protección y cuidado de los ciclistas, con el fin de reducir y prevenir los altos índices de accidentalidad, a través de la capacitación, la educación y la sensibilización sobre la importancia del respeto y cuidado de los</p> <p><small>¹³ Que es una función que tiene a su cargo la Agencia Nacional de Seguridad Vial, y que está establecida en el numeral 4.6 del artículo 9º de la Ley 1702 de 2013.</small></p>
<p>ciclistas. En ese sentido, este proyecto es una medida pertinente y necesaria para evitar que las cifras de lesionados o fallecidos crezcan también exponencialmente.</p> <p>V. BIBLIOGRAFÍA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agencia Nacional de Seguridad Vial. Observatorio Nacional de Seguridad Vial. 2012-2018. • Observatorio Nacional de la Agencia Nacional de Seguridad Vial - ANSV. • Corte Constitucional. Sentencia C-468 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa. • Corte Constitucional. Sentencia C-969 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. • Corte Constitucional. Sentencia T-078 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. • Instituto de Medicina Legal. Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (GCRNV), dependencia de la Subdirección de Servicios Forenses. Forensis, 2018. • Vision zero network. What is vision zero? En: https://visionzeronetwork.org/about/what-is-vision-zero/ <p>Cordialmente,</p>  <p>RODRIGO ROJAS LARA Representante a la Cámara por Boyacá Partido Liberal</p>	<p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.002/21 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE EL USO DE LA "BICI" SEGURA Y SIN ACCIDENTES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Representante RODRIGO ROJAS LARA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEXTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</p> <p>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>

PROYECTO DE LEY NÚMERO 03 DE 2021 SENADO

por la cual se adoptan estrategias de planificación y formación del talento humano del sistema de salud, se crea la estrategia nacional de protección contra la violencia al talento humano del sistema de salud y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. de 2021</p> <p>"Por la cual se Adoptan Estrategias de Planificación y Formación del Talento Humano del Sistema de Salud, se crea la Estrategia Nacional de Protección Contra la Violencia al talento humano del sistema de Salud y se dictan otras disposiciones".</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1. Objeto: La presente ley tiene por objeto establecer las estrategias de planificación y formación del talento humano del sistema de salud y crear la estrategia nacional de protección contra la violencia al talento humano del sistema de salud.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I</p> <p style="text-align: center;">DE LA FORMACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL TALENTO HUMANO EN SALUD.</p> <p>ARTÍCULO 2. Formación Continua: Las instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que contraten Talento humano del sistema de salud, dentro del marco de su competencia, deberán formular anualmente y conforme a los lineamientos que emita el Gobierno Nacional planes institucionales de formación continua del personal vinculado, considerando como objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Satisfacer las necesidades de desarrollo personal, profesional y ocupacional del Talento Humano del sistema de Salud durante su ciclo laboral; 2. Responder a las necesidades y problemáticas en salud de la población, así como a los requerimientos para la atención en salud, en coherencia con los avances del conocimiento y la tecnología, priorizando aspectos y temáticas que fortalezcan la Atención Primaria en Salud, el enfoque diferencial y la gestión integral del riesgo. 3. Implementar procesos de adquisición y actualización de conocimiento sobre el SGSSS, los objetivos y metas en salud, mejoramiento de la calidad de la atención y trato al usuario y /o paciente, actualización respecto a tecnologías de la información vinculada al sector, entre otros aspectos que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social en la reglamentación del Sistema de Formación Continua para el Talento Humano en Salud; integrando sus dimensiones técnicas, sociales, de equidad, de calidad, de participación y de ética. 4. Las demás que se consideren necesarias acorde con el Sistema de Formación Continua para el Talento Humano en Salud; 	<p>ARTÍCULO 3°. Formación Académica y Profesional en el Exterior. El Ministerio de Salud y Protección Social, en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior — ICETEX e instituciones académicas y de investigación, realizarán las gestiones necesarias para acordar el reconocimiento y otorgamiento de facilidades de movilidad académica e intercambios profesionales temporales en el exterior del Talento Humano en el área de la Salud.</p> <p>ARTÍCULO 4°. Planificación del Talento Humano. El Ministerio de Salud y Protección Social con el apoyo del Consejo Nacional del Talento Humano en Salud, determinará las necesidades de personal que permita establecer las brechas de los trabajadores del sistema nacional y territorial para el cumplimiento de los objetivos del SGSSS, basado en antecedentes sanitarios, de prestación de servicios, y en el desarrollo y aplicación de metodologías para la estimación de necesidades actuales y futuras.</p> <p>El proceso de planificación de Talento Humano se realizará bajo los siguientes lineamientos generales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se desarrollará de manera sistemática considerando en forma integral las relaciones existentes entre las diferentes profesiones y ocupaciones de la salud, teniendo en cuenta la presencia de las mismas y el balance geográfico en su distribución. Lo anterior, sin perjuicio de la concesión de incentivos para el Talento Humano que adhiera el cambio en ese sentido. 2. Contemplará mecanismos de participación activa de las regiones, con asociaciones, agremiaciones del sector salud y de actores sociales relevantes, los cuales proveerán información en forma oportuna. 3. Se apoyará en el Sistema de información para la gestión, planificación y formación del Talento Humano y de los análisis y estudios que se emitan en el Observatorio del Talento Humano en Salud. 4. Comprenderá la realización de estudios de carga laboral del Talento Humano, la proyección de necesidades de personal requerido para realizar actividades de promoción, prevención, tratamiento, rehabilitación, paliación; el diseño de estrategias de cierre de brechas e inequidades laborales; los análisis más prevalentes de salud y de las intervenciones más efectivas y la consideración del conjunto de competencias requeridas para resolver la demanda en salud existente. 5. Tendrá un enfoque multidisciplinario y buscará la complementariedad de diferentes perfiles de competencia. <p>En esa línea, el trabajo del Talento Humano en la red asistencial deberá considerar especialmente la formación y desarrollo en medicina familiar y comunitaria, en un contexto de envejecimiento de la población y de la creciente carga de enfermedades crónicas, incluyendo la atención a pacientes con comorbilidades, cuyo modelo de atención se construye sobre interacción entre el paciente, la comunidad y los prestadores de salud.</p>
<p>ARTÍCULO 5°. Plazo de reglamentación: El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá un plazo máximo de seis (6) meses, a partir de la vigencia de la presente ley, para reglamentar y establecer los mecanismos adecuados para garantizar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Capítulo I de la presente ley.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO II</p> <p style="text-align: center;">DE LA PROTECCIÓN CONTRA LA VIOLENCIA DEL TALENTO HUMANO EN SALUD</p> <p>ARTÍCULO 6°. Estrategia Nacional de Protección contra la Violencia al Talento Humano del Sistema de Salud. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, adoptará una estrategia intersectorial con el objeto principal de identificar, cuantificar y plantear soluciones efectivas para la protección de la vida, buen nombre e integridad del Talento Humano del Sistema de Salud en el ejercicio de sus labores. La elaboración de esta Estrategia propenderá por el cumplimiento de los siguientes objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prevenir de forma efectiva la violencia contra el Talento Humano del Sistema de Salud mediante medidas eficaces en el ámbito laboral, social, económico y jurídico. Para ello, los directivos de las instituciones prestadoras de servicio de salud deberán implementar acciones pedagógicas pertinentes. 2. Promover el trabajo interinstitucional y colaborativo con todos los actores del Estado colombiano para garantizar la seguridad e integridad del Talento Humano del Sistema de Salud. Así mismo, las instituciones prestadoras de servicios de salud privadas deberán implementar acciones para garantizar a través de sus servicios de seguridad y en coordinación con las autoridades pertinentes la protección del talento humano Salud. 3. Implementar marcos de información y de seguimiento que permitan identificar plenamente las causas, modalidades, particularidades regionales y las consecuencias de la violencia contra el Talento Humano del Sistema de Salud. 4. Promover el ejercicio de la profesión y ocupación en salud a partir del desarrollo de una cultura que valora y reconoce el esfuerzo y compromiso de los miembros del Talento Humano del Sistema de Salud en el desarrollo de tareas y procesos que tienen como fin mejorar la calidad de vida y de salud de los pacientes. 5. Los demás que el Comité Interinstitucional considere necesarios y pertinentes. La Estrategia Nacional desarrollará indicadores y metas que permitan medir periódicamente la eficacia en el cumplimiento de los objetivos aquí definidos. <p>ARTÍCULO 7°. Comité Interinstitucional de lucha contra la violencia contra el talento humano. Créase, con carácter permanente y adscrito al Ministerio de Salud y Protección Social, el "Comité Interinstitucional de Protección contra la Violencia de talento humano</p>	<p>del Sistema de Salud" como organismo consultivo del Gobierno Nacional y ente coordinador de las acciones que se desarrollen para combatir actos de violencia contra el talento humano del Sistema de Salud</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional contará con un periodo de doce (12) meses para la consolidación de la estrategia y creación del comité, a partir de la expedición de la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 8°. Del Comité y sus integrantes. El Comité estará integrado por los siguientes miembros:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ministro de Salud y Protección Social, Viceministro o Director de Talento Humano en Salud, o su delegado, quien lo presidirá. 2. Superintendente Nacional de Salud o Superintendente Delegado. 3. Fiscal General de la Nación o su delegado. 4. Defensor del Pueblo o su delegado. 5. Director de la Policía Nacional. 6. Cinco representantes que para el efecto designe el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud conforme al artículo 7 de la Ley 1164 de 2007. <p>Parágrafo. El comité deberá sesionar como mínimo (3) veces al año, deberá adoptar su propio reglamento, podrá sesionar por iniciativa de cualquiera de los integrantes. Así mismo, deberán rendir informe a las Comisiones Séptima del Congreso de la República, donde se evidencie el cumplimiento del objeto y alcance de la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 9°. Ruta de atención y denuncia de la Violencia contra el talento humano del área de la Salud. El Ministerio de Salud y Protección Social en apoyo con la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional de Colombia y en coordinación con la Defensoría del Pueblo, diseñarán un canal de comunicación para atender y dar respuesta efectiva a las denuncias atinentes a episodios de violencia en contra el talento humano del Sistema de Salud adelantando asistencia y acompañamiento a la víctima para la correspondiente presentación de la denuncia. Igualmente brindarán asistencia y acompañamiento a la víctima para la correspondiente presentación de la denuncia.</p> <p>Todos los actores de la presente ley deberán garantizar la divulgación y cumplimiento efectivo del uso adecuado de la ruta de atención y de la información que se genere del reporte del uso de la ruta.</p> <p>En casos de grave afectación a la salud pública, pandemias, epidemias y / o similares, se deberá generar una ruta de atención especial para proteger la integridad del Talento Humano del Sistema de Salud y la de sus familiares.</p> <p>ARTÍCULO 10°. Protección del buen nombre del talento humano del sistema de salud. El talento humano del Sistema de Salud tiene derecho a que se preserve su buen</p>

nombre, el debido proceso y se otorguen las garantías necesarias para la protección de sus derechos.

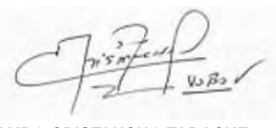
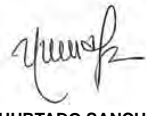
Las personas naturales o jurídicas que generen, publiquen o difundan información relacionada con los títulos, desempeño o ejercicio del talento humano, deberán informar de manera completa, veraz e imparcial los hechos sin generar confusión en la opinión pública ni afectar el derecho al buen nombre del talento humano del sistema de salud.


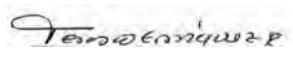


Las personas que publiquen o difundan información relacionada con investigaciones, procesos judiciales o administrativos relacionados con el ejercicio profesional del personal del talento humano del sistema salud, deben publicar y difundir los fallos o decisiones que resulten favorables a estos, en los mismos términos y por los mismos medios de la publicación inicial

ARTÍCULO 11º. Trato digno en la formación del talento humano del sistema de salud. El Gobierno Nacional promoverá la creación de una política integral con el fin principal de combatir todas las formas de violencia física, sexual y psicológica que pueden afectar al talento humano, en los procesos de formación de programas académicos del área de la salud y ejercicio de la profesión del talento humano o en cualquier otro ámbito que considere pertinente.

Parágrafo. En un plazo de seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley, los Ministerios competentes solicitarán información detallada en materia de atención y control de violencia física, psicológica y sexual del talento humano del sistema de salud a todas las instituciones de educación superior con programas académicos de formación del talento humano, a los Hospitales Universitarios y a las demás instituciones que se constituyan en escenarios de práctica.

ARTÍCULO 12º. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

 JAIRO CRISTANCHO TARACHE	 NORMA HURTADO SANCHEZ
--	---

Representante a la Cámara por el Casanare  CARLOS EDUARDO ACOSTA Representante a la Cámara por Bogotá	Representante a la Cámara por el Valle del Cauca  TERESA ENRÍQUEZ ROSERO Representante a la Cámara por Nariño
 HR. YENCIA SUGEIN ACOSTA INFANTE Representante a la Cámara Departamento del Arzobispado	 ENRIQUE CABRALES BAQUERO Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto del Proyecto de Ley

La presente iniciativa legislativa se propone establecer las estrategias de planificación y formación del talento humano del sistema de salud, así como la creación de la estrategia nacional de protección contra la violencia al talento humano del sistema de salud.

II. Violencia contra el talento humano del sistema de salud

El 2020 fue un año especialmente complejo para el personal de salud en todo el mundo y en Colombia, puesto que además de tener que controlar la emergencia sanitaria generada por el Covid-19, la violencia contra los trabajadores de la salud sufrió un aumento muy considerable en nuestro país.

En ese sentido se ha pronunciado el Comité Internacional de la Cruz Roja[1] (CICR), quien informa que en 2020 se reportaron 325 ataques contra el personal de salud, sus instalaciones y vehículos sanitarios; convirtiéndose en la cifra más alta de los últimos 24 años[2].

En el 50% de los casos de violencia registrados, los responsables de las agresiones fueron los propios pacientes, sus familiares o miembros de la comunidad en general; el 21% de los ataques a este personal fue perpetrado por grupos armados; y el 6% por la fuerza pública.

A continuación se muestra una gráfica de la Mesa Nacional de Misión Médica[3] que ilustra la preocupante situación que vivió el talento humano en salud en el 2020:



En un porcentaje del 32%, estos ataques al personal sanitario fueron cometidos en eventos que se relacionaron con la intolerancia, el miedo a contraer Covid-19 y, en especial, por la circulación de información falsa[4].

Al respecto el CICR indicó:

"En distintas situaciones, los trabajadores de la salud fueron objeto de agresiones físicas y de amenazas de muerte por parte de civiles, al ser injustamente acusados de propagar el virus entre la comunidad o de beneficiarse económicamente de la situación"[5].

Por otro lado, la mayoría de los casos de violencia contra el personal médico se concentró en un 79% en 8 departamentos de Colombia: Norte de Santander con un 26%; seguido de Nariño con un 12%; Caquetá y el Valle ambos con un 8%; Huila y Cauca ambos con 7%; y Arauca y Antioquia con 6% y 5% respectivamente.

La siguiente gráfica muestra el comportamiento de los ataques reportados en Colombia desde 2016 hasta 2020[6]:



A pesar de lo preocupante que son los datos con los que se cuenta hasta el momento, el CICR estima que estas cifras podrían ser aún más altas, "debido a que prevalece el subregistro y el miedo a reportar los hechos."[7]

Esta compleja situación ha afectado considerablemente a las zonas más golpeadas por el conflicto armado interno, según informó el CICR, pues dichas zonas históricamente han presentado estructuras de salud frágiles, insuficientes o inclusive inexistentes[8]. Es decir, en estos casos no solo el personal de salud se ha visto gravemente afectado, sino que la comunidad misma y los pacientes han sufrido las consecuencias de la falta de profesionales médicos que fueron víctimas de actos violentos y se han presentado fallas o ausencia total en la prestación del servicio de salud.

En este orden de ideas, el CICR se pronunció indicando:

"En algunos municipios, esta situación se extendió por varios meses y dio lugar a la interrupción de los programas de vacunación y control de enfermedades..."[9].

En consideración de lo anterior, el presente proyecto de ley pretende aliviar esta grave situación y adoptar la Estrategia Nacional de Protección contra la Violencia al Talento Humano del Sistema de Salud, crear el Comité Interinstitucional de Lucha contra la Violencia al Talento Humano, y la Ruta de atención y denuncia de la Violencia contra el talento humano del área de la Salud, entendidas como herramientas jurídicas que permitirán que el personal sanitario no continúe siendo víctima de actos violentos, salvaguardando su vida, integridad y buen nombre.

La necesidad de capacitación permanente al Talento Humano en Salud

La pandemia ocasionada por el Covid-19 en los años 2020 y en lo corrido de 2021 puso de presente la necesidad y la importancia que tiene la actualización permanente de los conocimientos de todos los profesionales, especialistas, técnicos, tecnólogos y demás personal que se desempeña en el sector salud.

Para afrontar emergencias sanitarias como la que se vive actualmente, resulta imperativo que el talento humano en salud en todos sus eslabones cuente con los conocimientos técnicos y científicos más avanzados y actualizados posibles para poder ejercer sus funciones de forma efectiva y eficaz, y así poder gestionar y mitigar los riesgos en la atención en salud.

En el mencionado caso, la actualización de los conocimientos del talento humano en salud en materias como salud pública, epidemiología, vacunación, detección y manejo de contagios, etc. han sido fundamentales para controlar los efectos adversos de la pandemia del Covid-19.

En este sentido, consideramos fundamental seguir los lineamientos planteados por el Ministerio de Salud y Protección Social en 2018 en la Política Nacional de Talento Humano en Salud, en donde se refirió a la necesidad de regular la gestión del conocimiento del personal sanitario, para lo cual se debe:

"Promover la conformación de redes de conocimiento, canales e instrumentos que faciliten el desarrollo, discusión, disposición, socialización y democratización de la información y el conocimiento sobre el Talento Humano en Salud.

-Generar estrategias e incentivos para que instituciones educativas, grupos de investigación, expertos y entidades públicas y privadas se interesen y desarrollen estudios e investigaciones sobre aspectos relacionados con la formación, ejercicio y gestión del Talento Humano en Salud.

-Fortalecer el Observatorio de Talento Humano en Salud, como una red para la generación y socialización de información y conocimiento sobre el Talento Humano en Salud. Para esto se requiere dinamizar el desarrollo de sus nodos y salas

temáticas, buscando la colaboración sistemática de instituciones académicas, investigadores independientes, organismos internacionales, entidades territoriales, entre otros.

-Identificar y priorizar el desarrollo de estudios de diagnóstico y prospectiva en Talento Humano en Salud y gestionar los recursos y fuentes de financiación.

-Promover el desarrollo de líneas de investigación, la conformación de grupos de estudio y el desarrollo de foros regionales, nacionales e internacionales en el área de Talento Humano en Salud.

-Identificación y análisis de experiencias locales e internacionales"[10].

Concretamente, en cuanto a la formación continua del talento humano en salud, la citada política del Ministerio de Salud propuso:

"Desarrollar el sistema de formación continua que facilite el acceso a programas de actualización a los profesionales, técnicos y auxiliares que estén en regiones de difícil acceso y fronteras.

-Desarrollar los incentivos para la acreditación de las instituciones y programas de formación de Talento Humano en Salud: mayor autonomía; prioridad para la oferta de programas de formación continua; prioridad para acceder a cupos de residencias.

-Promover la adopción progresiva de condiciones de calidad más exigentes para la aprobación de programas de formación de talento humano en salud..."[11].

Dando cumplimiento a lo antes mencionado, el presente proyecto de ley plantea que las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) adopten, según las directrices que emita el Gobierno nacional, una serie de planes institucionales de formación continua -que implican actualización del conocimiento- del personal en salud que tengan vinculado, los cuales deberán cumplir con 3 objetivos concretos y se deja la opción de incorporar otros objetivos relacionados.

De igual forma, el presente proyecto de ley propone facilidades para que el personal sanitario puede efectuar intercambios académicos y profesionales en el exterior de naturaleza temporal, con el propósito de mantener y reforzar la capacitación y formación continua en las áreas del saber más relevantes para su ejercicio profesional y en instituciones educativas extranjeras de alto nivel.

Para cumplir con esta meta, la iniciativa formula el apoyo conjunto de instituciones como el Ministerio de Educación Nacional; el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (antes Colciencias); el Ministerio de Relaciones Exteriores; el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX-; e instituciones académicas y de investigación para ayudar al reconocimiento de los distintos cursos o

estudios que se adelanten por el talento humano en salud en instituciones educativas extranjeras.

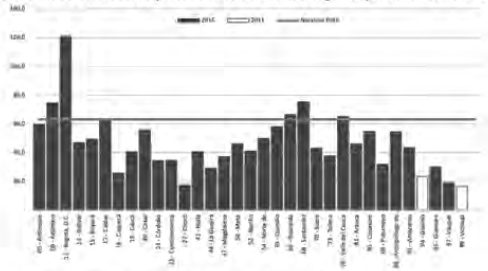
Disponibilidad y Caracterización del Talento Humano en Salud

Para el año 2016, el talento humano en salud disponible en el país se estimó en más de 563 mil personas, integrado en un 55% por profesionales y especialistas; y en un 45% por técnicos, tecnólogos y auxiliares.

Para 2016, el indicador de densidad de talento humano en salud se ubicó en 32,0 profesionales 15 por cada 10 mil habitantes, lo que permite proyectar que Colombia cumplirá con la meta de 44,5 médicos y enfermeras por cada 10 mil habitantes, establecida en la estrategia mundial para los recursos humanos en salud 2030, según la Organización Mundial de la Salud, con la que se busca aportar al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En principio, el aumento de la densidad de talento humano en salud es deseable como factor clave para garantizar el acceso a la salud, más en un país como Colombia donde el incremento de cobertura del aseguramiento en los últimos lustros ha aumentado sustancialmente la demanda de servicios y aún existen dificultades de acceso a dichos servicios que afectan grupos de población ubicados en zonas dispersas o retiradas. Sin embargo, se deben considerar elementos como la capacidad del sistema de salud y sus instituciones para absorber adecuadamente los incrementos en la oferta de este capital humano y su impacto en la empleabilidad, remuneración y desarrollo profesional.

Figura 5. Densidad estimada de profesionales de la salud según departamento, 2011 – 2016.



Fuente: Dirección de Desarrollo del Talento Humano en Salud, 2017.

Ahora bien, en general, el talento humano en salud del país corresponde a población joven. El 47,9% del talento humano disponible estimado corresponde a personas menores de 35 años, mientras que el 14,1% corresponde a mayores de 49 años.

Se destaca la profunda feminización del personal sanitario: tres cuartas partes son mujeres y, salvo en medicina, en todas las profesiones y ocupaciones de la salud se observa una mayor proporción de mujeres, siendo particularmente alta en el nivel de auxiliares.

Tabla 1. Caracterización del Talento Humano en Salud, 2016

Nivel de formación	Distribución por grupos etarios				
	Índice de masculinidad	Menores de 25 años	Entre 25 y 34 años	Entre 35 y 49 años	
Auxiliares	4,7	14,1%	41,9%	34,5%	9,4%
Técnicos y tecnólogos	3,5	11,9%	44,8%	35,2%	4,1%
Profesionales	2,6	2,5%	37,8%	41,2%	18,6%
Bacteriología	7,9	2,0%	35,4%	44,1%	18,6%
Enfermería	8,3	4,7%	46,1%	38,0%	12,2%
Fisiología	8,5	3,7%	48,1%	43,7%	4,5%
Fonología	14,0	2,9%	39,3%	46,3%	11,5%
Instrumentación Quirúrgica	6,0	4,1%	37,9%	51,2%	6,7%
Medicina	0,9	0,9%	38,6%	33,0%	25,4%
Nutrición y Dietética	13,5	2,5%	34,1%	40,5%	23,1%
Odoncología	2,2	1,2%	27,0%	44,2%	27,6%
Optomía	3,9	1,6%	30,0%	47,7%	20,6%
Terapia Ocupacional	14,8	2,6%	36,8%	40,0%	11,6%
Terapia Respiratoria	13,6	2,2%	20,2%	65,2%	8,4%
Química Farmacéutica	1,3	2,2%	39,1%	36,7%	22,0%
Total Índice los niveles de formación	3,7	3,0%	39,9%	37,9%	14,1%

Índice de masculinidad: Número de mujeres por cada hombre.
Fuente: MSPS, 2017. SISPRO, Información del Censo de Información del Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud, ReTHUS, a septiembre de 2017.

La oferta educativa está configurada por las instituciones, programas y estudiantes del área de la salud. En Colombia, esta oferta se organiza en dos subsistemas: el sistema de educación superior donde se forman tecnólogos, técnicos profesionales, profesionales, especialistas, magister y doctores, y el sistema de formación para el trabajo y el desarrollo humano donde se forman los técnicos laborales o "auxiliares de la salud". Con referencia a la oferta de programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano, en el primer semestre de 2018 se encontraban registrados 1.114 programas en todo el territorio nacional y 168 programas de formación en mecánica dental y en cosmetología y estética integral, según el siguiente detalle:

Tabla 2. Programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano, 2018

Programa	No.
Auxiliar administrativo en salud	179
Auxiliar en enfermería	411
Auxiliar en salud oral	204
Auxiliar en salud pública	104
Auxiliar en servicios farmacéuticos	217
Total programas del área de la salud	1.114
Técnico laboral en cosmetología y estética integral	131
Técnico laboral en mecánica dental	37
Total otros programas relacionados	168
Total general	1.282

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Sistema de Información de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (SIET), 2018.

Al cierre de 2017, se contaba con una disponibilidad de 261 mil auxiliares de la salud y se estima que anualmente se certifican 15 mil nuevos auxiliares de la salud en sus diversos perfiles que hoy se ofrecen en el país. Por su parte, a partir de los 90s se ha observado un crecimiento sostenido de las instituciones y programas de formación profesional en el área de la salud. Los programas de nutrición y dietética, enfermería, odontología y medicina prácticamente se triplicaron en este período. Contrasta con este comportamiento la oferta de programas de optometría que muestra una reducción en el mismo período.

Tabla 3. Programas pregrado de educación superior en salud 1974 - 2018.

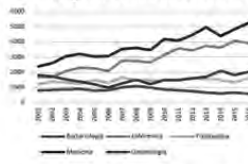
Profesión	1974	1990	2006	2011	2018
Medicina	11	21	41	44	59
Odontología	4	11	18	26	32
Enfermería	12	19	38	47	66
Bacteriología	5	9	12	15	14
Nutrición y dietética	5	6	6	10	18
Optometría	5	13	7	9	12
Química farmacéutica	3	3	6	6	5
Fisioterapia	3	9	26	32	32
Terapia ocupacional	1	2	10	11	11
Terapia respiratoria	0	0	6	6	6
Instrumentación Quirúrgica	0	0	11	10	18
Fonoaudiología	1	2	13	15	15
Total	60	95	194	231	288

Fuente: i) 1974 - 2006: (Ruiz Gómez and Matallana 2008).. ii) 2018 (Ministerio de Educación Nacional 2018b), Fecha de consulta: marzo 21 de 2018

En contraste, la oferta formación de tecnólogos y técnicos profesionales en el sistema de educación superior no ha tenido un desarrollo significativo, situación que se explica en gran medida por la profesionalización de algunos perfiles que antes hacían parte de estos niveles y por el crecimiento de la oferta de técnicos laborales o auxiliares en salud,

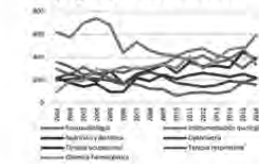
formados en el marco de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, quienes desempeñan una amplia gama de competencias que reducen los posibles ámbitos laborales de los primeros. La evolución de la oferta educativa se ha traducido en un importante crecimiento del número de profesionales egresados, particularmente en nutrición y dietética, medicina y enfermería donde se observa un crecimiento progresivo y sostenido. Profesiones como fonoaudiología y química farmacéutica también muestran incrementos sostenidos pero menores, mientras que optometría, bacteriología, odontología y fisioterapia presentan un comportamiento estable, incluso con algunas reducciones durante el período analizado. Finalmente, resalta la caída sostenida de egresados de instrumentación quirúrgica, lo que refleja básicamente el impacto de la tecnología en el ámbito de ejercicio de esta profesión.

Figura 7. Graduados de los programas de pregrado en salud 2001-2016



Fuente: (Ministerio de Educación Nacional 2018a). Fecha de consulta: 20 de abril de 2018.

Figura 8. Graduados de los programas de pregrado en salud 2001-2016



Fuente: (Ministerio de Educación Nacional 2018a). Fecha de consulta: 20 de abril de 2018.

Se observa un crecimiento modesto de los egresados de especializaciones médicas, a pesar del aumento importante de los programas y denominaciones de los mismos en los últimos 20 años. De acuerdo con la información del Observatorio Laboral para la Educación del Ministerio de Educación Nacional, a partir de 2010 se observa una tendencia creciente en el número de graduados de las especialidades médicas básicas.

Figura 9. Graduados especialidades médicas 2001-2016



Fuente: (Ministerio de Educación Nacional 2018a). Fecha de consulta: 20 de abril de 2018.

Figura 10. Graduados especialidades médicas 2001-2016



Fuente: (Ministerio de Educación Nacional 2018a). Fecha de consulta: 20 de abril de 2018.

De manera paralela al crecimiento del número de facultades y programas de salud, se ha desarrollado el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Este Sistema de Calidad estableció un nivel básico que todos los programas de formación superior deben cumplir en forma obligatoria para obtener el registro calificado o autorización para ser ofrecido en el país, y un nivel superior, de carácter voluntario, mediante el cual se acredita que los programas cumplen con estándares superiores de calidad. En el año 2003 (Consejo Nacional para el Desarrollo de los Recursos Humanos en Salud 2003), se creó el modelo de evaluación de la relación docencia servicio y los escenarios de práctica formativa, como parte de los requisitos de los programas para obtener o renovar el registro calificado o la acreditación de calidad. Para el año 2018, 108 programas del área de la salud han obtenido acreditación de alta calidad, lo cual equivale al 37.5% del total, distribuido por profesión como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 4. Número de programas con acreditación de alta calidad, Colombia 2018

Programa	Oficial	Privada	Total
Bacteriología	3	4	7
Enfermería	11	13	24
Fisioterapia	4	7	11
Fonoaudiología	3	1	4
Instrumentación quirúrgica	1	5	6
Medicina	12	16	28
Nutrición y dietética	4	1	5
Odontología	4	7	11
Optometría		3	3
Química Farmacéutica	4		4
Terapia ocupacional	2	1	3
Terapia respiratoria		2	2
Total general	48	60	108

Fuente: (Ministerio de Educación Nacional 2018b), Fecha de consulta: junio de 2018.

No obstante, el desarrollo del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, actualmente el país no cuenta con instrumentos adecuados para medir la calidad y la pertinencia de la formación recibida por quienes cursan programas de educación superior en salud, por lo cual se debe plantear la revisión de la prueba SaberPro o el diseño de un nuevo instrumento que satisfaga esta necesidad. Mediante el programa de becas crédito, financiado con recursos estatales que se agenciaron a través del ICETEX y del Ministerio de Salud y Protección Social, se ha facilitado la formación de más de 20.000 especialistas desde el año 1995, con énfasis en las especialidades básicas para el país. Este programa da prioridad para acceder como beneficiarios a los profesionales que han realizado el Servicio Social Obligatorio en IPS de municipios pequeños y apartados con dificultades de acceso a los servicios de salud.

III.CONFLICTO DE INTERÉS

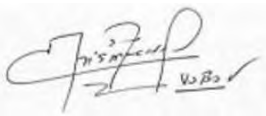


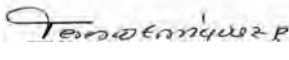
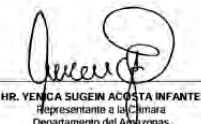

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el art. 291 de la Ley 5 de 1992, en que se dispone el incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de proyectos de ley, de acuerdo al artículo 286, se plantea lo siguiente:

Con esta iniciativa legislativa no podrían verse beneficiados en forma particular, actual y/o directa, en los términos de los literales a) y c) respectivamente del citado art. 286 de la Ley 5 de 1992, los propios congresistas y/o su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sin perjuicio de lo anterior, en todo caso los congresistas podrán manifestar ante la Honorable Comisión cualesquiera otras razones que consideren como causales de impedimento.

IV PROPOSICIÓN

En virtud de lo anterior, solicito a la Secretaría General de la Cámara de Representantes dar inicio al trámite legislativo respectivo del presente proyecto de ley.

 <p>JAIRO CRISTANCHO TARACHE Representante a la Cámara por el Casanare</p>	 <p>NORMA HURTADO SANCHEZ Representante a la Cámara por el Valle del Cauca</p>	<p>[3] Ibidem. [4] Ibidem. [5] Ibidem. [6] Ibidem. [7] Ibidem. [8] Ibidem. [9] Ibidem. [10] Política Nacional de Talento Humano en Salud, Ministerio de Salud y Protección Social, 2018, Bogotá, Colombia. Accedido el 19 de julio de 2021 en https://www.observatoriorh.org/sites/default/files/politica-nacional-talento-humano-salud.pdf [11] Ibidem.</p>
 <p>CARLOS EDUARDO ACOSTA Representante a la Cámara por Bogotá</p>	 <p>TERESA ENRÍQUEZ ROSERO Representante a la Cámara por Nariño</p>	
 <p>HR. YENICÁ SUGEIN ACOSTA INFANTE Representante a la Cámara Departamento del Amazonas</p>	 <p>ENRIQUE CABRALES BAQUERO Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Centro Democrático</p>	

[1] <https://www.icrc.org/es/document/pandemia-y-violencia-contra-la-mision-medica-en-colombia>
[2] Ibidem.

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.003/21 Senado “**POR LA CUAL SE ADOPTAN ESTRATEGIAS DE PLANIFICACIÓN Y FORMACIÓN DEL TALENTO HUMANO DEL SISTEMA DE SALUD, SE CREA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE PROTECCIÓN CONTRA LA VIOLENCIA AL TALENTO HUMANO DEL SISTEMA DE SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Representantes JAIRO CRISTANCHO TARACHE, NORMA HURTADO SÁNCHEZ, CARLOS EDUARDO ACOSTA, TERESA ENRÍQUEZ ROSERO, YENICÁ SUGEIN ACOSTA INFANTE, ENRIQUE CABRALES BAQUERO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 04 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se dictan disposiciones sobre la familia de crianza.

<p style="text-align: center;">Proyecto de ley No. ____ de 2021 Senado</p> <p style="text-align: center;">"Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre la familia de crianza"</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">Decreta</p> <p>Artículo 1. Objeto. El objeto de esta ley es definir la figura de la familia de crianza, establecer su naturaleza, determinar sus medios probatorios y reconocer derechos y obligaciones entre sus miembros.</p> <p>Artículo 2. Definiciones. Para todos los efectos prestacionales y asistenciales, se define y se reconoce como familia de crianza a aquella en la cual han surgido de hecho, y por causa de la convivencia continua, estrechos lazos de amor, afecto, apoyo, solidaridad, respeto, auxilio y ayuda mutuos entre sus integrantes, propios de la relación paterna y/o materna con sus hijos legítimos, extramatrimoniales y adoptivos.</p> <p>Se denominan padre y/o madre de crianza e hijo de crianza a quienes conforman la familia de crianza, sin perjuicio de que entre estos existan vínculos consanguíneos o jurídicos.</p> <p>Artículo 3. Procedimiento. La declaración del reconocimiento como hijo de crianza se tramitará ante juez de familia del domicilio del que pretende reconocerse como hijo de crianza, por el procedimiento de Jurisdicción Voluntaria establecido en el libro III, sección IV del Código General del Proceso.</p> <p>Parágrafo. En la sentencia de declaración de reconocimiento de hijo de crianza, el juez, subsidiariamente, resolverá que los declarantes o demandantes serán padre y/o madre de crianza.</p>	<p>Artículo 4. Medios Probatorios. La declaración del reconocimiento como hijo de crianza se establecerá por los medios ordinarios de prueba, consagrados en el artículo 165 del Código General del Proceso y en particular, los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Evidencia de una relación inexistente o precaria con sus padres biológicos o de la muerte de estos, y demostración de acogida de los menores como si fueran sus hijos a través de fuertes lazos de solidaridad, afecto y respeto, y el sostenimiento de sus necesidades. b) Declaraciones de los menores y de otros familiares o personas cercanas. c) El otorgamiento de la custodia de manera provisional. d) Conceptos psicológicos. e) Partida de bautismo en donde se indica que los padres son de crianza. f) Informes del ICBF a partir de visitas de campo. g) Afectación del principio de igualdad. h) Existencia de un término razonable en relación afectiva entre padres e hijos. i) Las demás que considere pertinentes y conducentes en cada caso. <p>La carga de la prueba se establecerá en los términos del artículo 167 del Código General del proceso.</p> <p>Artículo 5. Hijos de crianza en las sucesiones. Los hijos de crianza, frente a su familia de crianza podrán tener, en materia de sucesión testada y en virtud de la voluntad del causante, la calidad de herederos o legatarios.</p> <p>Cuando se trate de sucesión intestada o <i>abintestato</i> el juez, en cada caso, aplicará la ponderación de principios con el fin de determinar la calidad de heredero del hijo de crianza.</p> <p>Artículo 6. Hijos de crianza y personas privadas de la libertad. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia, procederá a expedir la reglamentación en la que se incluya las visitas a las personas privadas de la libertad, de los hijos de crianza del interno, definiendo también las condiciones en que deben llevarse a cabo tales visitas.</p>
<p>Artículo 7. Vigencia: La entrada en vigencia de esta ley se dará a partir de su publicación.</p> <div style="text-align: center;">  <p>JOSÉ RITTER LÓPEZ Senador Partido Social de Unidad Nacional</p> </div>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>1. INTRODUCCIÓN.</p> <p>En Colombia, la figura del "Hijo de "Crianza" solo ha tenido, hasta ahora, reconocimiento a la luz del derecho en nuestro país por vía jurisprudencial. Gracias a la revisión de fallos de tutela de nuestras altas cortes, los padres y/o madres de crianza han encontrado el amparo que fuera negado por juzgados promiscuos, civiles, y tribunales superiores.</p> <p>Los argumentos de dichas instancias judiciales se circunscriben al principio de la legalidad: nuestra legislación no reglamenta dicha figura y en consecuencia, no puede ser objeto de derechos ni obligaciones. Sin embargo, cuando estos casos han llegado a los más altos tribunales del Estado colombiano, el primer nivel hermenéutico ha aplicado la <i>ponderación de principios</i> de la teoría de argumentación jurídica de Robert Alexy, cuyo fundamento consiste en que las reglas (normas) se aplican mediante la subsunción, los principios mediante la ponderación. Así, un derecho puede prevalecer o anteponerse sobre otro, pero los principios tienen el mismo rango de importancia, razón por la que, de darse una "colisión" entre estos, deben ponderarse.</p> <p>En el caso particular, los principios de solidaridad, pluralismo, igualdad, dignidad humana, supremacía de la constitución, la primacía de los derechos inalienables de la persona y el amparo de la familia como institución básica de la sociedad han debido sopesarse frente al principio de legalidad.</p> <p>Los padres de crianza que acogen a sus hijos de crianza como propios, desean brindarles todas las condiciones para su bienestar, todos los beneficios a los que, consideran, tienen derecho. Sin embargo, las cajas de compensación familiar, las E.P.S., entre otras entidades, han argumentado que la ley es muy restrictiva en relación con enunciar quiénes son los únicos beneficiarios de dichos derechos o</p> <p><small>¹ https://es.wikipedia.org/wiki/Robert_Alexy</small></p>

<p>prerrogativas, y que al tratarse de derechos que conllevan la inversión de sumas de dinero, se debe vigilar que los mismos se destinen a las finalidades previstas en el ordenamiento. ASOCAJAS, en concepto entregado a la Corte Constitucional dentro del expediente de demanda de inconstitucionalidad No. D-12987, manifestó que ello no es “un argumento inopinado e irrazonable para negar beneficios” sino en observancia de los requisitos legales. También declaró: “se considera razonable, apropiado y acorde con los principios de igualdad y protección a la familia previstos en la Constitución Política, que los hijos de crianza puedan acceder al subsidio familiar, ASOCAJAS, hace un llamado respetuoso a la Corte con el fin de que, se reitere, a su vez, su jurisprudencia respecto de los criterios que deben tenerse para considerar que una persona es hijo(a) de crianza y los medios probatorios que tienen la aptitud para generar certeza acerca de la acreditación de tales criterios.” (Negrilla fuera del texto original)</p> <p>Lo anterior permite establecer que las entidades del sistema general de seguridad social reconocen la figura del hijo de crianza bajo el principio de la solidaridad y la protección familiar, solo están esperando que la ley determine con claridad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cuáles son los criterios para considerar que una persona es hijo de crianza, y; 2. Los medios probatorios que tienen la aptitud para generar certeza acerca de la acreditación de tales criterios. <p>2. PROBLEMA JURÍDICO</p> <p>En los términos de los artículos 1, 4 Y 5 del título I y los artículos 13, 15, del título II capítulo I y los artículos 42 y 44 del título II capítulo II constitucional, ¿es viable en Colombia otorgar los mismos derechos y obligaciones a la relación de hecho entre padre y/o madre de crianza con los hijos de crianza?</p> <hr/> <p><small>2 Artículo 3 de la ley 789 de 2002, artículo 21 del Decreto 2353 de 2015. 3 Documento radicado el día 15 de enero de 2019 y dirigido al Magistrado Ponente Dr. Alberto Rojas Ríos.</small></p>	<p>Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.</p> <p>Artículo 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.</p> <p><i>Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.</i></p> <p>Artículo 5. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.</p> <p>Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.</p> <p>El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.</p> <p><i>El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.</i></p> <p>Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. (Negrillas fuera de los textos originales)</p>
<p>El primer nivel hermenéutico ha interpretado, para el caso en particular, a través de la sentencia T-572 de 2009 el principio del pluralismo de la siguiente manera: <i>“... El concepto de familia no puede ser entendido de manera aislada, sino en concordancia con el principio del pluralismo. De tal suerte que, en una sociedad plural, no puede existir un concepto único y excluyente de familia, identificando a esta última únicamente con aquella surgida del vínculo matrimonial.”</i> (Negrillas fuera del texto original).</p> <p>De otra parte, ha armonizado estos mandatos constitucionales estableciendo que el Estado social de Derecho garantiza a los ciudadanos condiciones de vida dignas poniéndose en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales.⁴ De la misma manera, en Sentencia C-776 de 2003, señala que el principio y el derecho fundamental a la igualdad representa la garantía más tangible del Estado social de Derecho.</p> <p>El artículo 42 define a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad y establece que este núcleo puede constituirse <i>“por la voluntad responsable de conformarla”</i>. Bajo este entendido, basta solo con el ejercicio libre de la voluntad para integrarla, incluso de hecho, como es el caso también de las uniones maritales de hecho.</p> <p>Ahora, el artículo 44 consagra:</p> <p><i>“Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.</i></p> <p>Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.</p> <hr/> <p><small>4 Sentencia SU-747 de 1998, Corte Constitucional</small></p>	<p><i>La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.</i></p> <p>Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.*</p> <p>Del anterior artículo, es pertinente señalar los postulados resaltados, como el derecho a tener una familia y no ser separado de ella, el cuidado, el amor, (que fueron las primeras premisas que tuvo en cuenta la Corte Constitucional para amparar a la familia de crianza y declarar su protección), gozar plenamente de los derechos consagrados en la Constitución y en las leyes, y la supremacía del interés superior del niño contenido en el último fundamento de la norma.</p> <p>Con el fin de armonizar las disposiciones, principios y derechos constitucionales frente a otras normas sobre el tema planteado en el problema jurídico, a continuación enunciamos algunos artículos de la ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia), que también fundamentan la noción de hijo de crianza:</p> <p>ARTÍCULO 8o. Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes. Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.</p> <p>ARTÍCULO 9o. Prevalencia de los Derechos. En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona. En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente.</p>

<p><i>ARTÍCULO 10. Corresponsabilidad. Para los efectos de este código, se entiende por corresponsabilidad, la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección. La corresponsabilidad y la concurrencia aplican en la relación que se establece entre todos los sectores e instituciones del Estado. No obstante lo anterior, instituciones públicas o privadas obligadas a la prestación de servicios sociales, no podrán invocar el principio de la corresponsabilidad para negar la atención que demande la satisfacción de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes.</i></p> <p><i>ARTÍCULO 22. Derecho a tener una familia y a no ser separado de ella. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a tener y crecer en el seno de la familia, a ser acogidos y no ser expulsados de ella. Los niños, las niñas y los adolescentes sólo podrán ser separados de la familia cuando esta no garantice las condiciones para la realización y el ejercicio de sus derechos conforme a lo previsto en este código. En ningún caso la condición económica de la familia podrá dar lugar a la separación.</i></p> <p><i>ARTÍCULO 67. Solidaridad familiar. El Estado reconocerá el cumplimiento del deber de solidaridad que ejerce la familia diferente a la de origen, que asume la protección de manera permanente de un niño, niña o adolescente y le ofrece condiciones adecuadas para el desarrollo armónico e integral de sus derechos. En tal caso no se modifica el parentesco.</i> (Negrillas fuera de los textos originales)</p> <p>El aparte subrayado de este último artículo, nos servirá de fundamento para el aspecto denominado, "patria potestad, filiación y orden hereditario del hijo de crianza" del punto No. 5.d de esta exposición de motivos.</p> <p>Con base en los principios y fundamentos constitucionales citados y las normas del Código de la Infancia y la Adolescencia que los armonizan, sí es viable otorgar derechos y obligaciones a la familia de crianza.</p>	<p>3. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>Hacer que el derecho se ajuste a la realidad sociológica que antecede al Estado, en relación con esta forma de familia surgida a través de un vínculo de hecho, y elimine el vacío normativo que existe, introduciendo en el ordenamiento jurídico el reconocimiento de las familias de crianza. Su sentido teleológico es reconocer, (en virtud del pluralismo, de la dignidad humana y del derecho fundamental a la igualdad a no ser discriminado por el origen familiar y a tener una familia y no ser separado de ella consagrados en nuestra Constitución Política), efectos jurídicos entre sus integrantes.</p> <p>La importancia de esta iniciativa es la validación del sentido de pertenencia de los niños al núcleo familiar, y la satisfacción de su necesidad de aceptación, que es lo que define y consolida su autoestima y los elementos básicos de su personalidad, lo que tiene incidencia inmediata en el futuro de las sociedades y en general del país. Es por esta razón que el constituyente originario estableció como uno de los fines del Estado, garantizar la unidad de la familia.</p> <p>Esta propuesta nace de la necesidad de establecer los medios probatorios para comprobar, acreditar y demostrar, en grado de certidumbre, este vínculo de hecho, y así poder otorgarle efectos jurídicos, y determinar con claridad las diferencias entre este tipo de relaciones de <i>facto</i> ante las relaciones de <i>iure</i>, tal como se expuso en la introducción de este documento.</p> <p>4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>Aunque el vínculo de familia de crianza es reconocido culturalmente desde hace décadas en Colombia, (lo cual se demuestra con las fechas en las que se han proferido las sentencias de tutela referentes a este asunto), aún no existen cifras, datos o estadísticas acerca de sus orígenes, su crecimiento o su comportamiento en las diferentes regiones del país. Sin embargo, el volumen de casos que la Corte Constitucional, (como se verá en el acápite de 'línea jurisprudencial'), La Corte</p>
<p>Suprema de Justicia y el Consejo de Estado han debido resolver apelando al principio del pluralismo, la dignidad humana, la igualdad, a no ser discriminado por el origen familiar y a tener una familia y no ser separado de ella, no es menor.</p> <p>De la misma manera, juzgados en primera y segunda instancia, Entidades Promotoras de Salud, Cajas de Compensación Familiar, Instituciones Educativas, Fondos privados de pensiones, entre otras entidades, han debido tramitar múltiples solicitudes impetradas por quienes pretenden reclamar el derecho de reconocer como beneficiarios a sus hijos de crianza en materia de salud, educación, seguridad social, subsidio familiar y de vivienda, etc.</p> <p>Es por lo anterior, y por las reiteradas exhortaciones hechas al legislador para establecer las disposiciones que permitan determinar en grado de certidumbre la existencia de la familia de crianza, que este proyecto de ley se encuentra revestido de la necesidad y la oportunidad para convertirse en Ley de la República.</p> <p>5. ASPECTOS DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>Este proyecto se estructuró considerando los siguientes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> La línea jurisprudencial. Marco internacional. Otros vínculos de hecho en Colombia. <ol style="list-style-type: none"> Sociedades de hecho. Unión Marital de Hecho. Patria potestad, filiación y orden hereditario del hijo de crianza. <ol style="list-style-type: none"> Patria Potestad. Filiación. Orden hereditario. Hijo de Crianza/Hijo Adoptivo. 	<p>a. Línea jurisprudencial.</p> <p>Una vez establecido el problema jurídico, se hace necesario elaborar una línea jurisprudencial que permita establecer la posición de las altas cortes en relación con el tema <i>sub examine</i>. Lo anterior se configura sobre una 'sentencia arquimédica', (la más reciente), y a partir de la cual, se elabora lo que la doctrina ha denominado 'ingeniería de reversa' y que consiste en analizar las sentencias que son citadas en la 'sentencia arquimédica' y repetir este ejercicio una y otra vez hasta conformar el "nicho citacional".</p> <p>Como resultado de la búsqueda, se establece que dicha sentencia arquimédica es la T-281 de 2018. Esta providencia, de fecha 23 de julio de 2018, estudió el caso de un hombre que había sido abandonado por sus padres biológicos al nacer, siendo sus tíos quienes asumieran su cuidado (Este es un hecho de suma importancia, dado que aclara que la familia de crianza puede constituirse, incluso, existiendo grado de consanguinidad y parentesco entre sus integrantes). Esta persona fue diagnosticada a la edad de 10 años con discapacidad mental y una serie de problemas con sustancias psicoactivas. En la actualidad (de la sentencia) se encontraba interno en una clínica de rehabilitación y desprotegido por la muerte de sus padres de crianza, quienes asumían sus gastos médicos en dicho centro. Su padre de crianza percibía una pensión de vejez desde el año de 1986. En ese orden de ideas, se solicitó la sustitución pensional a favor del hijo de crianza, quien además, había sido declarado interdicto. Esta solicitud se concedió considerando que "no se debe distinguir la naturaleza de la relación familiar que se tenga entre hijo y padre, al momento de otorgar el reconocimiento y pago de una mesada pensional por medio de la figura de la sustitución, cuando se produce el fallecimiento del titular de la prestación; en consecuencia, a las entidades estatales o particulares encargados del reconocimiento de dicha prestación, les está prohibido realizar distinciones entre familias configuradas por vínculos de facto, pues ello se traduce en la vulneración de los derechos fundamentales que los revisten como parte de un grupo familiar." (Corte Constitucional, 2018) (Negrillas fuera del texto original)</p>

<p>Ahora, habiendo establecido la sentencia arquimédica, se procede a realizar la 'ingeniería de reversa' para determinar los 'nichos citacionales', que permiten evidenciar tanto las sentencias que reiteran o se apartan del precedente, como los momentos de coincidencia o quiebre de las decisiones.</p> <p>Realizando el análisis de la sentencia arquimédica, se encontró la citación de las siguientes sentencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> T-495 de 1997. Magistrado: Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ. "Protección constitucional de la familia de hecho. Derecho a la igualdad. <i>La situación de abandono en que se encontraba Juan Guillermo en 1979, terminó cuando los demandantes decidieron hacer de él el hijo de familia que no habían tenido; las relaciones que entonces se establecieron entre los actores y el soldado fallecido fueron, hasta la muerte de éste último, las que ordinariamente se dan entre padres e hijos; los peticionarios se preocuparon por proporcionar a Juan Guillermo un hogar, y por brindarle en él la estabilidad emocional, afectiva y económica que ya no recibía de sus padres carnales. A su vez, Juan Guillermo reaccionó a la acogida que Tomás Enrique y María del Carmen le dieron, comportándose para con ellos como si fuera un hijo de esa pareja.</i> <i>Surgió así de esa relación, una familia que para propios y extraños no era diferente a la surgida de la adopción o, incluso, a la originada por vínculos de consanguinidad, en la que la solidaridad afianzó los lazos de afecto, respeto y asistencia entre los tres miembros, realidad material de la que dan fe los testimonios de las personas que les conocieron.</i> <i>De esta manera, si el trato, el afecto y la asistencia mutua que se presentaron en el seno del círculo integrado por los peticionarios y el soldado fallecido, eran similares a las que se predicaban de cualquier familia formalmente constituida, la muerte de Juan Guillermo mientras se hallaba en servicio activo debió generar para sus "padres de crianza", las mismas consecuencias jurídicas que la muerte de otro soldado para sus padres formalmente reconocidos; porque no hay duda de que el comportamiento mutuo de padres e hijo ("de crianza") revelaba una voluntad inequívoca de conformar una familia, y el artículo 228 de la Carta Política establece que prevalecerá el derecho sustantivo.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> T-586 de 1999. Magistrado: VLADIMIRO NARANJO MESA. Esta sentencia extrae algunas manifestaciones contenidas en la gaceta constitucional No. 85 de la Asamblea Nacional Constituyente: <i>"Las personas unidas entre sí por vínculos naturales, como los diferentes grados de consanguinidad; o unidas por vínculos jurídicos, que se presentan entre esposos, afines o entre padres e hijos adoptivos, o por la voluntad responsable de constituirla, en los casos en que un hombre y una mujer se unen con la decisión de vivir juntos, tienen pleno derecho a conformar y desarrollar esta base de la sociedad, aunque no tengan entre sí vínculos de sangre ni contractuales formales, si llenan los requisitos de la ley, su conciencia, sus costumbres o tradiciones, su religión o sus creencias."</i> (Negrilla fuera del texto original). Esta declaración contenida en la Constituyente, sirvió como base para que, en esta providencia, se amparara el derecho al subsidio familiar de una hija de crianza. T-606 de 2013. Magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS. Esta providencia amparó el derecho al acceso a la salud como beneficiarios a los hijos de crianza. <i>"... en este orden, a juicio de la sala de revisión, la evolución y dinámica de las relaciones humanas en la actualidad hace imperioso reconocer que existen núcleos y relaciones familiares en donde las personas no están unidas única y exclusivamente por vínculos jurídicos o naturales, sino por situaciones de facto, caracterizadas y conformadas a partir de la convivencia y en virtud de los lazos de afecto, solidaridad, respeto, protección y asistencia"</i> T-070 de 2015. Magistrado: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ. Esta jurisprudencia tuteló el derecho fundamental que tiene un hijo de crianza al acceso a la educación. <i>"El pluralismo y la evolución de las relaciones humanas en Colombia, tiene como consecuencia la formación de distintos tipos de familias, diferentes a aquellas que se consideraban tradicionales, como lo era la familia biológica. Por lo que es necesario que el derecho se ajuste a las realidades jurídicas, reconociendo y brindando protección a aquellas relaciones familiares en donde las personas no están unidas única y exclusivamente por vínculos jurídicos o naturales, sino por situaciones de</i> <p>5 http://babel.banrepcultural.org/cdm/compoundobject/collection/p17054coll26/id/3850/show/3728/rec/1</p>
<p><i>facto, las cuales surgen en virtud de los lazos de afecto, solidaridad, respeto, protección y asistencia. La protección constitucional a la familia se extiende tanto a las familias conformadas en virtud de vínculos jurídicos o de consanguinidad, como a aquellas que surgen de facto, "atendiendo a un concepto sustancial y no formal de familia" donde conceptos como la convivencia, el afecto, la protección, el auxilio y respeto consolidan el núcleo familiar, por lo que el ordenamiento jurídico debe reconocer y proteger a los integrantes de tales familias."</i></p> <ul style="list-style-type: none"> T-074 de 2016. Magistrado: ALBERTO ROJAS RÍOS. En esta sentencia, la Corte Constitucional revisó la primera tutela en la cual un hijo de crianza solicitaba el derecho a pensión de sobreviviente de su abuelo aunque sostenía un vínculo con su padre biológico. La <i>ratio decidendi</i> se fundamentó en que, aunque vivía y mantenía una relación con su padre biológico, su madre biológica lo había abandonado, siendo su abuelo paterno quien tomó esa corresponsabilidad, evidenciando una vez más, que para ser familia de crianza, no es 'requisito' no tener un grado de parentesco. <i>"En los casos en que no existe un reemplazo de los vínculos con los ascendientes de un menor, sino que una persona de la familia asume las responsabilidades económicas actuando en virtud del principio de solidaridad, y las relaciones materiales, en principio, no nos encontraríamos frente a la figura de familia de crianza como se ha reconocido tradicionalmente en la jurisprudencia. No obstante, ello no impide que se protejan los derechos fundamentales de un menor de edad, que adicionalmente se halla en situación de discapacidad. En este orden de ideas, la Corte Constitucional reconoce que si bien no existe una sustitución total de la figura paterna/materna, la persona que asume como propias las obligaciones que corresponden a los padres de los menores de edad actúa según el principio de solidaridad, convirtiéndose en un co-padre de crianza por asunción solidaria de la paternidad del menor. Esta figura lo que busca es reconocer y brindar protección a los lazos formados dentro de la familia, y comprende a los hijos de crianza que conviven y/o teniendo una relación estable con sus padres biológicos, otra persona de la familia asume las obligaciones que corresponden a estos últimos, en virtud del principio de solidaridad, y con quien el menor de edad genera estrechos lazos</i> 	<p><i>de afecto, respecto, protección, asistencia y ayuda para superar las carencias de sostenibilidad vital. En este orden de ideas, la Corte Constitucional reconoce que si bien no existe una sustitución total de la figura paterna/materna, la persona que asume como propias las obligaciones que corresponden a los padres de los menores de edad actúa según el principio de solidaridad, convirtiéndose en un co-padre de crianza por asunción solidaria de la paternidad del menor. La protección constitucional de la familia se proyecta de igual forma a la familia ampliada."</i> (Negrilla fuera del texto)</p> <ul style="list-style-type: none"> T-525 DE 2016. Magistrado: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO. Esta providencia estableció los elementos que pueden tenerse como los configurativos de la familia de crianza, y que marcan la pauta y deben considerarse para el reconocimiento de sus efectos: <ul style="list-style-type: none"> - La solidaridad. (...) - Reemplazo de la figura paterna o materna (o ambas), por los denominados padres y madres de crianza, es decir, se sustituyen los vínculos consanguíneos o civiles por relaciones de facto. Podrá observarse si el padre de crianza tiene parentesco con el hijo, pero no será determinante en la evaluación de la existencia de la familia de crianza, ya que en la búsqueda de la prevalencia del derecho sustancial se privilegiará la crianza misma así provenga de un familiar. Lo anterior, en virtud de la realización de los derechos del niño como finalidad de las familias y los padres, tal y como se estipula en la Convención de los Derechos del Niño, la Constitución y otros instrumentos integrados al Bloque de Constitucionalidad, conforme lo ha estudiado la jurisprudencia de la Corte, resaltada en los acápite 7.3. y 7.4. de este fallo. - La dependencia económica. (...) - Vínculos de afecto, respeto, comprensión y protección, que se pueden verificar con la afectación moral y emocional que llegan a sufrir los miembros de la familia de crianza en caso de ser separados, así como en la buena interacción familiar durante el día a día. Lo anterior porque, como lo han reconocido Tribunales Internacionales y esta Corporación la "familia esta donde están los afectos" (Negrilla fuera del texto original) - Reconocimiento de la relación padre y/o madre, e hijo. (...) - Existencia de un término razonable de relación afectiva entre padres e hijos, que permita determinar la conformación de relaciones familiares. No se

<p><i>determina a partir de un término preciso, sino que debe evaluarse en cada caso concreto con plena observancia de los hechos que rodean el surgimiento de la familia de crianza y el mantenimiento de una relación estable por un tiempo adecuado para que se entiendan como una comunidad de vida. Esto, porque como lo ha establecido esta Corporación, es necesario que transcurra un lapso que forje los vínculos afectivos, tal y como se describe en el punto 7.5. de esta sentencia (Negritillas fuera del texto original).</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Afectación del principio de igualdad. <p>j) T-316 de 2017: También reconoce la sustitución pensional a un hijo de crianza.</p> <p>Las anteriores se constituyen en los nichos citacionales de los cuales se desprenden otras sentencias de tutela:</p> <p>T-292 de 2004 (<i>Cuando un niño ha desarrollado vínculos afectivos con sus cuidadores de hecho, cuya ruptura o perturbación afectaría su interés superior, es contrario a sus derechos fundamentales separarlo de su familia de crianza, incluso si se hace con miras a restituirlo a su familia biológica</i>), T-887 de 2009, T-942 de 2014 (subsidio familiar de vivienda), T-354 de 2016, T-233 de 2015⁶ (beneficiarios de reparación por la Unidad de Víctimas), T-705 de 2016 (enuncia los medios de prueba a los que ha acudido el juez de tutela, en diferentes sentencias para la toma de decisiones)⁷, T-523/92, T-278/94, T-199/96, T-587/98, T-049/99, T-1502/00, T-907/04, T-497/05, T-615/07, T-</p> <hr/> <p>6 HIJOS DE CRIANZA NO PUEDEN SER EXCLUIDOS POR LA UNIDAD DE VÍCTIMAS La Corte Constitucional determinó que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no puede excluir como beneficiarios de la Reparación Administrativa a los hijos de crianza de las Víctimas. En un fallo de tutela concedido a una joven de Antioquia, el Tribunal Constitucional consideró que la Unidad al negar el reconocimiento "ignoró la jurisprudencia constitucional en relación con la protección de la familia de crianza y más específicamente, sobre los hijos de crianza" http://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?T-233/15-HIJOS-DE-CRIANZA-NO-PUEDEN-SER-EXCLUIDOS-POR-LA-UNIDAD-DE-VICTIMAS-2638</p> <p>7 (i) Inexistencia de una relación del menor con sus padres biológicos, y en el evento de existir, esta es prácticamente inexistente o nula, (ii) Declaración de los menores y de otros familiares o personas cercanas, (iii) El otorgamiento de la custodia de manera provisional, (iv) Conceptos psicológicos, (v) Partida de bautismo en la que se indica que los padres son de crianza, (vi) Informes del ICBF, entre otros.</p>	<p>867/08, T-197/10, T-403/11, T-522/11, T-036/13, T-111/15, T-233/15, T-296/16, T-325/16, T-525/16, T-074/16⁸, T-071/16, T-252/16, T-316/17.</p> <p>Como puede observarse, los anteriores pronunciamientos de la Corte Constitucional, son de revisión de tutela. Esto obedece precisamente a que, hasta ahora, no ha existido una referencia legal para otorgar dichos derechos. Es así como, para evitar desconocer la realidad social de la familia de crianza, el juez constitucional ha debido amparar los derechos de este tipo de familia a través de estas jurisprudencias. Sin embargo, aunque en principio, los efectos de las providencias tipo "T" son <i>inter-partes</i>, en sentencia T-233 de 2017, la Magistrada María Victoria Calle Correa, argumentó:</p> <p><i>"... Por las razones anteriores, puede concluirse que en materia de tutela, – cuyos efectos inter partes eventualmente pueden llegar a hacerse extensivos en virtud del alcance de la revisión constitucional, la ratio decidendi sí constituye un precedente vinculante para las autoridades. La razón principal de esta afirmación se deriva del reconocimiento de la función que cumple la Corte Constitucional en los casos concretos, que no es otra que la de "homogeneizar la interpretación constitucional de los derechos fundamentales" a través del mecanismo constitucional de revisión de las sentencias de tutela (artículo 241 de la C.P). En este sentido, la vinculación de los jueces a los precedentes constitucionales resulta especialmente relevante para la unidad y armonía del ordenamiento como conjunto, precisamente porque al ser las normas de la Carta de textura abierta, acoger la interpretación autorizada del Tribunal constituye una exigencia inevitable. De no aceptarse este principio, la consecuencia final sería la de restarle fuerza normativa a la Constitución, en la medida en que cada juez podría interpretar libremente la Carta, desarticulando el sistema jurídico en desmedro de la</i></p> <hr/> <p>8 En esta sentencia la Corte solicitó de oficio los siguientes medios probatorios, por considerarlos útiles, necesarios y pertinentes: i) Al ICBF con el fin de que realizara una visita social domiciliaria con el fin de determinar la relación de hijo de crianza alegada en la tutela; ii) Al colegio del menor con el fin de que informara: a) quien lo lleva al colegio, y b) quién recibía las notas de las evaluaciones; iii) requirió al demandante con el fin de que informara y acreditara: a) si el menor se encuentra afiliado al sistema de seguridad social en salud; b) en qué calidad se encuentran acreditados y en qué régimen; c) quién realizó los trámites respectivos; d) quién llevaba al menor a las citas médicas correspondientes.</p>
<p><i>seguridad jurídica y comprometiendo finalmente la norma superior, la confianza legítima en la estabilidad de las reglas jurisprudenciales y el derecho a la igualdad de las personas".</i></p> <p><i>En síntesis, las sentencias de control abstracto de constitucionalidad tienen efectos erga omnes y, por lo tanto, son de obligatorio cumplimiento, mientras que la parte resolutoria de las sentencias de revisión de tutela, en principio, producen efectos inter partes y la ratio decidendi debe ser observada por todos en tanto se constituye en precedente constitucional y su desconocimiento viola la Carta Política.</i></p> <p>Anudo a lo anterior, la sentencia C-577 del 2011, (esta sí de pleno control de constitucionalidad con la fuerza vinculante propia de su <i>ratio decidendi</i> y efecto <i>erga omnes</i> que impacta todo el ordenamiento jurídico), hizo un profundo análisis de la institución de la familia en el que señaló: "<i>Sobre el particular la Sala verifica que tratándose de familias conformadas por madres solteras y sus hijos, que pueden incluso ser procreados con asistencia científica, la calificación de esa relación como familia protegible no está fundada siquiera en la pareja y, por lo tanto, el requisito de heterosexualidad no aparece como indispensable al entendimiento de la familia, cosa que también ocurre con las relaciones de familia trabadas entre los abuelos y los nietos de cuya crianza se han hecho cargo, entre los tíos que tienen la entera responsabilidad de sus sobrinos, entre el hermano o hermana mayor que, debido a la total, y en ocasiones irreparable, ausencia de los padres, asume la dirección de la familia que integra junto con sus hermanos menores necesitados de protección o entre una persona y la hija o el hijo que ha recibido en adopción.</i>" (Negritillas fuera del texto original).</p> <p>b. Marco internacional.</p> <p>El numeral 3° del artículo 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que "<i>la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado</i>"; esta definición fue reproducida en los mismos términos en el numeral 1° del artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica;</p>	<p>por otro lado, el numeral 1° del artículo 23 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos dispone que "<i>la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado</i>"; y el numeral 1° del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que "<i>se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo</i>".</p> <p>Ahora bien, la Declaración de los derechos del Niño, en sus principios 1° y 2° que el niño disfrutará de todos los derechos, reconocidos a todos los niños, sin excepción alguna, ni distinción o discriminación por motivos de cualquier condición que tenga él o su familia y que al promulgar leyes sobre su especial protección, el principio rector deberá ser el interés superior del niño.</p> <p>La Convención de los derechos del niño obliga a los Estados parte a tomar todas las medidas para garantizar la protección de sus derechos también invocando el interés superior.</p> <p>c. Otros vínculos de hecho en Colombia.</p> <p>La familia de crianza no es la única relación que en Colombia surge de un vínculo de <i>facto</i>. Es así como, por ejemplo, en materia de derecho comercial, se reconoce a la Sociedad de Hecho, y en materia de derecho de familia, se reconoce a la Unión Marital de Hecho. Con el objeto de señalar la validez de estas dos figuras y el reconocimiento dentro del ordenamiento jurídico de los efectos de cada una de ellas, nos referiremos a sus principales aspectos.</p>

c.1. Sociedad de Hecho.

Este tipo de sociedad mercantil, está contemplada en el título IX del libro segundo del código de comercio, y reglado desde el artículo 498 al 506. Allí se establece que este tipo de sociedades son las que no se han constituido por escritura pública. Esto es, **aunque no cumple con la solemnidad de su registro mercantil**, existe a la luz del ordenamiento jurídico colombiano. Así mismo establece que esa existencia *podrá demostrarse por cualquiera de los medios probatorios reconocidos en la ley*, y que, *aunque no tiene personería jurídica*, de ella nacen derechos y obligaciones.

La sociedad de hecho nace de la voluntad de asociación cuyo objetivo es desarrollar una actividad comercial.

Ahora bien, aunque, como ya se dijo, su constitución tiene plena validez, **al ser de hecho**, *tiene ciertas limitaciones* en comparación al resto de sociedades.

SOCIEDAD COMERCIAL	SOCIEDAD DE HECHO
Vínculo jurídico	Vínculo de hecho
Con Registro Mercantil	Sin registro Mercantil
Crea derechos y obligaciones.	Crea derechos y obligaciones con ciertas limitaciones.

Resumiendo sus características, tenemos que:

- Nace de la voluntad de asociación.
- No se constituye por escritura pública.
- Su existencia podrá demostrarse por los medios probatorios establecidos en la ley.
- Crea derechos y obligaciones entre sus asociados.
- Sus asociados se denominan 'comerciantes'.
- **Al ser de hecho**, tiene ciertas limitaciones en relación con el resto de sociedades.

c.2. Unión Marital de Hecho.

La Unión Marital de Hecho, alcanzó su reconocimiento con la promulgación de la ley 54 de 1990. Esta ley se creó fundamentalmente para constituir la sociedad patrimonial de hecho. En el artículo 1° de esta ley, se estableció que la Unión Marital de Hecho, es la que conforman un hombre y una mujer que, **sin estar casados**, (esto es, **sin las formalidades** del matrimonio), hacen una comunidad de vida permanente y singular.

Más adelante, en el desarrollo de esta ley, se habla de cuándo nace la sociedad patrimonial de hecho, cómo se declara, cómo se disuelve, y cuáles son las condiciones para que esta nazca. Una de estas condiciones establece que solo nace después de dos años de convivencia. Otra condición es que, se presume sociedad patrimonial entre compañeros permanentes, y hay lugar a declararla judicialmente, **siempre y cuando la sociedad conyugal anterior haya sido disuelta** antes de la fecha en que se inició la unión marital de hecho.

De otra parte, su declaración, **a través de escritura pública**, modifica la **denominación** (no el estado civil) de quienes **conforman** la unión, llamándolos 'compañeros permanentes'. Caso contrario sucede cuando los **contrayentes** de matrimonio hacen el respectivo **registro de su nuevo estado civil: 'casados'**.

La Abogada Stella Marín, especialista en Derecho de familia, dice en su artículo "*El estado civil de 'compañero permanente' en Colombia y la negativa de su reconocimiento en España*", de la publicación "Criterio Libre Jurídico" de la Universidad Libre:

"Por su parte, Lafont Pianeta haciendo referencia al estado civil de la pareja estable dice que, "el estado de compañero permanente es aquel

⁹ Rafael Enrique Ostau De Lafont Pianeta. Abogado egresado de la Universidad Externado de Colombia, Especializado en Derecho Administrativo y Comercial de la Universidad Externado de Colombia. Especializado en Derecho Público Comparado en el Instituto de Estudios Europeos de la ciudad de Torino (Italia). Especializado en Argumentación Jurídica en la Universidad de Alicante (España). Magistrado del Consejo de Estado (2003-2011), siendo presidente de la Sección Primera en los años 2006 y 2010, vicepresidente de la

estado civil imperfecto que asumen los sujetos de un vínculo marital de hecho, con las consecuencias jurídicas pertinentes", *al respecto, Aroldo Quiroz Monsalvo afirma que "los compañeros permanentes tienen un estado civil no imperfecto; por el contrario, perfecto, lo que sucede es que generan menos derechos y obligaciones que el de casados", sosteniendo que entre los compañeros se pierde la condición de solteros y obtienen el nuevo estado de compañeros permanentes frente a la sociedad, última*

Corporación en el año 2008 y presidente de la misma en el año 2009. Asesor especial de la Presidencia de la República. Conjuez del Consejo de Estado y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Miembro y presidente de la Comisión Redactora del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). Conjuez de la Honorable Corte Constitucional. Miembro correspondiente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, del Instituto Colombiano de Derecho Comparado, del Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario y Presidente de la Confederación Internacional de Derecho Disciplinario y miembro honorario del Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional. En el campo académico es profesor emérito de la Universidad Externado de Colombia en la ciudad de Bogotá, tanto al nivel de pregrado, posgrado y maestría, en las asignaturas de Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, Régimen de los contratos estatales, Régimen del transporte, Derecho Procesal Administrativo y Procesos Disciplinarios Constitucionales. En el ámbito investigativo ha realizado estudios y producido escritos sobre: Estudio sobre derechos humanos en el Derecho Comparado. El contenido del contrato estatal.

¹⁰ El doctor Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo, Magistrado de la Sala de Casación Civil, es egresado de la Universidad Autónoma de Colombia y Especializado en Derecho de Instituciones Jurídicas Familiares de la Universidad Nacional de Colombia; Magíster en Derecho de la Universidad Nacional; con 25 años de experiencia en los campos: del Litigio, el Académico y Gerencia Administrativa; Investigador con énfasis en Derecho Privado, Derechos Humanos de la infancia y la adolescencia, y Género. Fundador de la Estrategia Municipios y Departamentos por la Infancia y la Adolescencia en el año 2005, liderada en la actualidad por la Procuraduría General de la Nación, Unicef y la Federación Nacional de Departamentos. Ex Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Colombia-Bogotá 2001-2003. Ex conjuer de la Sala Civil, Familia y Agraria del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca. Tratadista en Derecho Civil y Derechos Fundamentales de la Infancia y la Adolescencia y Género. Ha publicado cinco libros sobre temas como Civil General y Sujeto de Derecho, Manual Civil bienes, Manual Civil Familia y Manual de Derecho de Infancia y Adolescencia. Ex Catedrático de pregrado y postgrado de la Facultad de Derecho de las Universidades, Autónoma, Católica, Libre, Rosario, Sergio Arboleda y Santo Tomás-Colombia. Correlator e impulsador del nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia igualmente Correlator de la nueva Ley de los derechos de las personas con discapacidad mental y régimen de representación legal de incapaces emancipados. Conferencista nacional e internacional en temas de Infancia y Familia; Ex procurador Delegado para la Defensa de la infancia, adolescencia y la Familia (2003-2008); exaltado en el 2010 con la máxima distinción que otorga la Procuraduría General de la Nación con la medalla Carlos Mauro Hoyos por los trabajos de infancia; exaltado en el 2008 por UNICEF-Colombia como fundador de la estrategia hechos y derechos. Ex director del Postgrado de Familia de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional de Colombia (2007-2010). Actualmente profesor de las Universidades Santo Tomás, de la Universidad del Sinú sede Bogotá, de la facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, de los Andes y Libre.

apreciación que resulta amigable con el pensamiento de reconocer el estado civil de la pareja estable que, en todo caso, no podría considerarse como un estado que genera menos derechos y obligaciones, sino como un estado civil que genera los derechos y obligaciones acordes a este tipo de familia, cuyo derecho no puede ser objeto de vulneración. (Negrillas fuera del texto original)

Lo anterior puede comprenderse mejor a través del siguiente paralelo:

MATRIMONIO	UNIÓN MARITAL DE HECHO
Vínculo jurídico	Vínculo de hecho
Modifica el estado civil	No modifica el estado civil
Se dice que sus integrantes han "contraído" matrimonio; esto es, de conformidad con el significado de "contraer" establecido por el Diccionario de la Lengua Española: "Celebrar el contrato matrimonial. l. Adquirir algo. Asumir una obligación o un compromiso."	Se dice que sus integrantes han "conformado" una Unión Marital de Hecho; esto es, de conformidad con el significado de "conformar" establecido por el Diccionario de la Lengua Española: "concordar algo con otra cosa. Dicho de una persona: Convenir con otra, ser de su misma opinión y dictamen"
Tiene plenos efectos civiles y jurídicos.	Tiene efectos jurídicos acordes a su tipo de familia.

Resumiendo sus características, tenemos que:

- Nace de la voluntad de hacen una comunidad de vida permanente y singular.
- No modifica el estado civil en cuanto al registro civil de las personas.
- Su existencia podrá demostrarse a través de la escritura pública.
- Crea derechos y obligaciones *acordes* entre sus integrantes.
- Sus integrantes se *denominan* 'compañeros permanentes'.

<p>Al ver las principales características tanto de la Sociedad de hecho, como de la Unión Marital de hecho, encontramos que, por ejemplo, aunque existen y son reconocidas, no llenan todas las formalidades y solemnidades que las demás sociedades mercantiles y el matrimonio respectivamente. Más adelante veremos esta misma aplicación en el vínculo de hecho de la familia de crianza.</p> <p>Como se extrae nuevamente del artículo: <i>"no podría considerarse como un estado que genera menos derechos y obligaciones, sino como un estado civil (frente a la sociedad) que genera los derechos y obligaciones acordes a este tipo de familia, cuyo derecho no puede ser objeto de vulneración"</i>, se concluye que la legislación colombiana otorga efectos civiles y jurídicos a los vínculos de hecho, propios de sus características y no debe entenderse por ello que se estén vulnerando derechos o que se esté discriminando su condición; simplemente <i>son figuras diferentes</i>, y por lo tanto, sus efectos o condiciones no pueden ser los mismos.</p> <p>d. Patria Potestad, filiación y orden hereditario de los hijos de crianza.</p> <p>La línea jurisprudencial vista anteriormente, a través de la aplicación de los principios del Estado social de Derecho como son la igualdad, el pluralismo y la dignidad humana, y el reconocimiento de los derechos fundamentales a tener una familia y no ser separado de ella, no ser molestado en su intimidad familiar o no ser discriminado por el origen familiar; otorga el acceso a la salud, a la educación y la sustitución pensional, pensión de sobreviviente y concede el beneficio del subsidio familiar y de vivienda. De otra parte, ha sido muy clara en determinar que lo concerniente a la filiación, la patria potestad y el orden hereditario de los hijos de crianza corresponde al legislador. Todas estas situaciones jurídicas, se encuentran definidas expresamente por nuestra legislación en relación con los hijos naturales y adoptivos, y tal como está nuestro ordenamiento jurídico, estos tópicos dejarían excluidos al hijo de crianza.</p>	<p>d.1. Patria Potestad.</p> <p>La patria potestad está definida en el Código Civil como el <i>"conjunto de derechos que la ley reconoce a los padres sobre sus hijos no emancipados, para facilitar a aquéllos el cumplimiento de los deberes que su calidad les impone"</i>.¹¹</p> <p>El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en sus conceptos 112 de 2013 y 119 de 2017, ha recogido el tema de la patria potestad así:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La patria potestad es una institución jurídica creada por el derecho, no en favor de los padres sino en interés de los hijos no emancipados. (Así, si tal figura va en contravía del interés de los hijos, estos pueden emanciparse). - La patria potestad corresponde de manera privativa y conjunta a los padres, que sólo puede ser ejercida por ellos. - Respecto a la patria potestad, la Corte ha indicado que es de orden público, obligatoria e irrenunciable, personal e intransferible, e indisponible, pues es deber de los padres ejercerla, en interés del menor, sin que tal ejercicio pueda ser atribuido, modificado, regulado ni extinguido por la propia voluntad privada, sino en los casos que la propia ley lo permita. - La pérdida o suspensión de la patria potestad, debe ser decretada mediante sentencia por la autoridad judicial competente. - La patria potestad sobre un menor de edad podrá ser suspendida y terminada, cuando cualquiera de los padres incurre en alguna de las causales que ha erigido el legislador como motivos para su procedencia, el juzgador puede dejar su ejercicio en el padre que no ha dado lugar a los hechos, o designar un guardador al niño, niña o adolescente cuando ambos progenitores han incurrido en las conductas que ameritan la suspensión o privación de los mencionados derechos, y sus efectos jurídicos se proyectan concretamente sobre las facultades de representación legal, administración y usufructo. <p>¹¹ Artículo 288 del código civil.</p>
<p>Es así como la ley colombiana le da un carácter exclusivo a la patria potestad en relación con los padres de un menor. En ese orden de ideas, los padres de crianza no podrían aspirar a apropiarse dichos derechos. Sin embargo, el código civil, trae unas disposiciones bajo las cuales, los padres reconocidos como tales en el registro civil de nacimiento de un menor, podrían perder los derechos otorgados al ostentar dicha calidad.</p> <p>El artículo 310 del código civil establece los casos en los que la patria potestad puede ser <u>suspendida</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Por su demencia. - Por estar en entredicho de administrar sus propios bienes. - Por su larga ausencia. (Negrilla fuera del texto original) <p>El artículo 315 reza: <i>"La emancipación judicial se efectúa, por decreto del juez, cuando los padres que ejerzan la patria potestad incurran en alguna de las siguientes causales:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Por maltrato del hijo. - Por haber abandonado al hijo. - <i>Por depravación que los incapacite de ejercer la patria potestad.</i> - <i>Por haber sido condenados a pena privativa de la libertad superior a un año.</i> - <i>Cuando el adolescente hubiese sido sancionado por los delitos de homicidio doloso, secuestro, extorsión en todas sus formas y delitos agravados contra la libertad, integridad y formación sexual y se compruebe que los padres favorecieron estas conductas sin perjuicio de la responsabilidad penal que les asiste en aplicación del artículo 25 numeral 2 del Código Penal, que ordena."</i> (Negrillas fuera del texto original) 	<p>Referente a las causales resaltadas, el ICBF señaló: <i>"En lo que se refiere a las causales larga ausencia y el abandono al hijo, según lo indicado por la Corte podemos inferir que la primera se configura cuando el padre o la madre desaparece o se ausenta de su entorno habitual sin ninguna explicación, y el abandono en cambio debe entenderse como un abandono total sobre un hijo, que se evidencia en no cuidarlo, no protegerlo, no cumplir con sus obligaciones para su manutención y otras prácticas que establece el Código Civil."</i></p> <p>De conformidad con lo anterior, se tiene que, la patria potestad se puede suspender o perder definitivamente. Si lo que ocurre es esto último, su recuperación es imposible, puesto que su consecuencia es la emancipación del hijo.</p> <p>En cualquier caso, la suspensión o terminación de la patria potestad, no libera ni exonera a los padres de los deberes que tienen para con los hijos, manteniéndose vigente la obligación de proveer alimentos en favor de ellos, al igual que los deberes de cuidado personal y educación.</p> <p>Por otro lado, los derechos de los cuales es privado, son los de representación legal, administración y usufructo de bienes de los menores.</p> <p>También precisa el ICBF que: <i>"una vez decretada la suspensión o privación de la patria potestad esta deberá estar inscrita en el Registro Civil de Nacimiento, del niño, niña o adolescente."</i></p> <p>La Corte Constitucional en sentencia C-1003 de 2007 manifestó:</p> <p><i>"En armonía con la citada disposición, esta corporación ha considerado que la patria potestad, mejor denominada potestad parental, tiene la función especialísima de garantizar el cumplimiento de los deberes de los padres mediante el ejercicio de determinados derechos sobre la persona de sus hijos (permiso para salir del país, representación del menor, etc.) y sobre sus bienes (usufructo legal y administración del patrimonio). Igualmente ha considerado, que el ejercicio de la potestad parental tiene como finalidad el bienestar emocional y material de los menores no emancipados, y en consecuencia, el incumplimiento de los deberes de los padres puede conducir a su pérdida o suspensión."</i> (Negrillas fuera del texto original)</p>

<p>En relación con los derechos que otorga la patria potestad, la Corte Constitucional en sentencia C-145 de 2010, precisó:</p> <p><i>"(...) estos se reducen a: (i) al usufructo de los bienes del hijo, (ii) al de administración de esos bienes, y (iii) al de representación judicial y extrajudicial del hijo. En relación con el derecho de representación, la legislación establece que el mismo es de dos clases: extrajudicial y judicial. El primero, se refiere a la representación que ejercen los titulares de la patria potestad, sobre los actos jurídicos generadores de obligaciones que asume el hijo, y que no involucran procedimientos que requieran decisión de autoridad. El segundo, el de representación judicial comporta las actuaciones o intervenciones en procedimientos llevados a cabo, no sólo ante los jueces, sino también ante cualquier autoridad o particular en que deba participar o intervenir el hijo de familia, ya sea como titular de derechos o como sujeto a quien se le imputan responsabilidades u obligaciones. En cuanto a los derechos de administración y usufructo, éstos se armonizan con el de representación, y se concretan en la facultad reconocida a los padres para ordenar, disponer y organizar, de acuerdo con la ley, el patrimonio económico del hijo de familia y lograr de él los mejores rendimientos posibles, constituyéndose, el usufructo, en uno de los medios con que cuentan para atender sus obligaciones de crianza, descartándose su utilización en beneficio exclusivo de los padres. En relación con los derechos sobre la persona de su hijo, que se derivan de la patria potestad, se relacionan con el derecho de guarda, dirección y corrección, materializado en acciones dirigidas al cuidado, la crianza, la formación, la educación, la asistencia y la ayuda del menor, aspectos que a su vez constituyen derechos fundamentales de éste."</i></p> <p>Ahora, en el acápite del problema jurídico, en el que se armonizaron las sentencias del juez de tutela con algunas disposiciones del Código de Infancia y Adolescencia, el artículo 67 expresa taxativamente que "El Estado reconocerá el cumplimiento del deber de solidaridad que ejerce la familia diferente a la de origen, que asume la protección de manera permanente de un niño, niña o adolescente y le ofrece condiciones adecuadas para el desarrollo armónico e integral de sus derechos. En tal caso no se modifica el parentesco." (Negrillas fuera del texto original)</p> <p>Bajo este panorama, ¿dónde queda o dónde puede ubicarse el <i>padre de crianza</i>?</p>	<p>En el acápite de la línea jurisprudencial se encuentra citada la sentencia T-705 de 2016, que como dijimos, enuncia los medios probatorios a través de los cuales se puede comprobar el vínculo estrecho de la familia de crianza. El primero de ellos es <i>la inexistencia de una relación del menor con sus padres biológicos, y en el evento de existir, esta es prácticamente inexistente o nula.</i></p> <p>Esto se configura en los artículos 310 y 315 como las causales de larga ausencia (Artículo 310 del código civil) y por haber abandonado al hijo (Artículo 315 del código civil).</p> <p>Continuando con lo conceptuado por el ICBF, esta institución precisó: "Cualquiera de los padres podrá solicitar ante el Juez de familia, la suspensión o privación de la patria potestad del otro padre por cualquier causal, e incluso el Juez de Familia puede entregar bajo guarda a una tercera persona al hijo, con conocimiento de causa y a petición de parte, si lo considera conveniente para los intereses del hijo."</p> <p>Así las cosas, la figura de entregar bajo guarda "a una tercera persona del hijo", se alinea con el padre y/o la madre de crianza.</p> <p>En conclusión, la familia de crianza que reclame la declaración del reconocimiento como hijo de crianza al menor con el cual ha creado el vínculo de hecho, puede estar legitimada para pretender la privación de la patria potestad de los padres biológicos del menor, sin que su intención sea la de modificar el parentesco del menor con relación a sus padres biológicos, aunque, como se dijo anteriormente, esta suspensión o privación se inscriba en el registro civil de nacimiento.</p> <p>Es oportuno recordar en este punto, que el vínculo que une a la familia de crianza es un vínculo de hecho, y que, tal como la sociedad comercial de hecho y la unión marital de hecho, sus efectos son diferentes a los vínculos jurídicos de los demás tipos de familia (no modifica el parentesco). Los reconocimientos que se conceden <i>son en virtud de los principios de pluralismo, de solidaridad, de dignidad humana, y de los derechos a la igualdad, a no ser discriminado por el origen familiar y a tener una familia y no se expulsado de ella.</i></p>
<p>Bajo estos preceptos, la pretensión de la familia de crianza es, en observancia del principio de solidaridad y los demás ampliamente mencionados en esta exposición de motivos, brindar amor, protección, seguridad y los demás derechos de los niños contemplados en el artículo 44 de la Constitución Nacional a los menores que han acogido en su seno, no modificar su parentesco (en concordancia con lo estipulado en el artículo 67 del Código de la Infancia y la Adolescencia); por lo cual, la patria potestad continúa en cabeza de sus padres biológicos, o solo las obligaciones derivadas de esta, en caso de haber sido objeto de suspensión o privación de la misma.</p> <p>d.2. Filiación.</p> <p>De conformidad con la sentencia C-258 de 2015, <i>"La filiación es el derecho que tiene todo individuo al reconocimiento de su personalidad jurídica y conlleva atributos inherentes a su condición humana como el estado civil, la relación de patria potestad, orden sucesoral, obligaciones alimentarias, nacionalidad, entre otros."</i></p> <p>Reiterando lo acabado de concluir en el literal d.1., se insiste en que, en la familia de crianza, el vínculo del padre y/o madre de crianza con el hijo de crianza, es de hecho, y por lo tanto, en palabras del Magistrado Aroldo Quiroz, tiene derechos y obligaciones acordes a este tipo de familia.</p> <p>Así como la Unión Marital de Hecho se reconoce o a través de sentencia judicial o a través de escritura pública sin modificar el estado civil de quienes la conforman, también la familia de crianza, con posterioridad a la aprobación de este proyecto de ley, será reconocida por los mismos medios y no buscará modificar el estado civil de los hijos de crianza. De la misma manera la filiación, el estado civil, el parentesco nacida(o) de este vínculo es frente a la sociedad, y como lo enunciaba Aroldo Quiroz más arriba:</p> <p><i>"... no podría considerarse como un estado que genera menos derechos y obligaciones, sino como un estado civil (Frente a la sociedad) que genera</i></p>	<p><i>los derechos y obligaciones acordes a este tipo de familia, cuyo derecho no puede ser objeto de vulneración.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Lo que se requiere es su pleno reconocimiento en el ámbito social y estatal como un núcleo familiar alternativo del cual se derivan derechos y obligaciones, con algunas limitaciones, sí, como lo expresa Parra, pero que en todo caso no evidencian un tratamiento desigual o discriminatorio..."</i> (Negrillas fuera del texto original).</p> <p>Haciendo otro paralelo con la Unión Marital de Hecho, la justificación de poder ostentar el estado civil de hijo de sus padres biológicos y de ser reconocido como hijo de crianza de otro núcleo familiar se encuentra en que, en aquél vínculo de hecho, el estado civil de uno de los que conforma esa unión puede ser <i>casado y sin haber adelantado el proceso de divorcio, ser reconocido como compañero permanente.</i></p> <p>Consecuentemente, la filiación nacida de este vínculo es de hecho, y a través de este proyecto de ley busca que sea reconocida a través de escritura pública o de sentencia de única instancia, para la satisfacción del principio de pluralismo, de solidaridad, de igualdad, del interés superior del niño, dignidad humana, y de los derechos a tener una familia y no ser separado de ella y de no ser discriminado por el origen familiar.</p> <p>d.3. Orden hereditario.</p> <p>A lo largo de esta exposición de motivos, se ha reiterado que la familia de crianza está constituida por un vínculo de hecho y que al constituirse por un vínculo de hecho, la familia de crianza está revestida de los derechos y las obligaciones acordes a este tipo de familia, y que, bajo este precepto, estos y estas deben ir conformes a su naturaleza (de hecho, no de derecho).</p>

<p>Asimismo, se ha dicho que la familia de crianza está fundamentada, además de los estrechos lazos de amor y la voluntad, en la solidaridad, y que, aunque la patria potestad de los padres biológicos de un hijo de crianza pueda encontrarse suspendida o privada, las obligaciones emanadas de esta continúan en su cabeza y la familia de crianza no modifica el parentesco.</p> <p>En este orden de ideas, para determinar si, en materia de derecho de sucesiones el hijo de crianza debe ser heredero o legatario, es preciso ser coherentes con los criterios que hemos abarcado en toda la extensión de este documento.</p> <p>Aunque sea reiterativo, es necesario a mencionar nuevamente que la familia de crianza se constituye voluntariamente, se fundamenta en la solidaridad y es un vínculo de hecho, por lo que no ostenta los mismos derechos que ostenta el vínculo jurídico, en donde además, hay unas obligaciones más vinculantes que las del vínculo de hecho. Esto no constituye vulneración o discriminación, sino la concordancia con su naturaleza.</p> <p>El derecho de sucesiones en Colombia, establece que existe la sucesión testada, o la intestada o <i>abintestato</i>. En la sucesión testada, el causante puede manifestar su voluntad a través del testamento y asignar su herencia a sujetos distintos a los estipulados en la ley. De otra parte, en la sucesión intestada, las asignaciones se harán guardando estricto cumplimiento del orden hereditario consagrado en los artículos 1045 y subsiguientes del Código Civil.</p> <p>Bajo este panorama, ¿cómo se encuentra el <i>hijo de crianza</i>?</p> <p>En la sucesión testada, al tener la facultad de manifestar su voluntad, el causante puede asignar a su hijo de crianza bienes a título universal o a título singular, esto es, o como heredero o como legatario respectivamente.</p> <p>Ahora, en relación con la sucesión intestada, el Código Civil es taxativo en numerar los órdenes hereditarios así: i) Primer orden hereditario: los hijos legítimos, adoptados y extramatrimoniales, ii) Segundo orden hereditario: ascendientes más</p>	<p>próximos y el cónyuge, iii) Tercer orden hereditario: Hermanos y cónyuge, iv) Cuarto orden hereditario: "A falta de descendientes, ascendientes, hijos adoptivos, padres adoptantes, hermanos y cónyuge, suceden al difunto los hijos de sus hermanos" y; v) Quinto orden hereditario: El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.</p> <p>Lo anterior, en razón a la filiación y a la existencia de los vínculos de derecho reconocidos jurídicamente. Ahora, el vínculo de la familia de crianza, aunque igual de fuerte en términos de amor, afecto, solidaridad, apoyo y auxilio mutuos, es distinto en su naturaleza que es de hecho no de derecho, no modifica el parentesco ni la filiación y no debe inscribirse en el registro civil. Lo anterior no es discriminatorio ni vulnera derechos pues su fundamento es la solidaridad y el pluralismo.</p> <p>Durante la argumentación expuesta en este documento, se ha reiterado que la familia de crianza está constituida por un vínculo de hecho y que el reconocimiento como hijo de crianza, busca satisfacer los principios y los derechos de los niños.</p> <p>Precisamente las Cortes al amparar los derechos de los hijos de crianza, se han fundamentado en los principios consagrados en la Constitución Política.</p> <p>Ahora, como se dijo antes, según Robert Alexy "Los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades fácticas y jurídicas. Por ello, los principios son mandatos de optimización".</p> <p>Con fundamento en lo anterior, y frente a la sucesión intestada o <i>abintestado</i> el hijo de crianza parecería estar desprotegido por no incluirse en los órdenes hereditarios de la ley. Sin embargo, el trabajo de estudio titulado: "El hijo de crianza como miembro de la llamada familia de crianza: avances y limitaciones en el actual contexto jurídico colombiano."¹² de la Universidad Autónoma Latinoamericana, (2015), explica:</p> <p>¹² http://repository.unaula.edu.co:8080/bitstream/123456789/774/1/unaula_rep_pre_der_2015_hijo_crianza.pdf</p>
<p>"Enmarcándonos en aspectos sucesorales referidos en el artículo 1037 y s.s del Código Civil y la Ley 29 de 1982, es de mencionar que de acuerdo a Suárez Franco: La relación jurídica equivale en la sucesión por causa de muerte, al vínculo que debe existir entre el causante y el heredero al ocurrir la muerte del primero. En unos casos es la ley la que establece la relación jurídica específica que a la postre va a justificar el derecho hereditario. Esa relación básicamente se refiere al parentesco de consanguinidad o al civil, o al matrimonio, o al que identifica la ley misma. (Suárez Franco, 2015).</p> <p>De lo anterior podemos razonar que al estar encuadrados los órdenes hereditarios dentro del parentesco bien sea de consanguinidad o civil, no estarían llamados los mencionados hijos de crianza a ser acreedores de derechos sucesorales, por vía legal, tratándose de sucesión intestada; lo estarían, apelando únicamente a la aplicación material de los principios constitucionales en razón del ejercicio hermenéutico que realice quien aplique el derecho, ejercicio que sería necesario realizar para conceder la titularidad de los derechos anteriormente aludidos.</p> <p>En este punto se hace indispensable referir la sentencia del Juzgado Trece de Familia de Medellín proferida el 28 de julio de 2006, donde se privilegia el concepto de hijo de crianza sobre normas civiles referentes a la filiación en un proceso sucesorio adelantado ante dicho despacho. A través del proceso se impugna la paternidad, buscando que la supuesta hija no participara en el proceso sucesorio que se abriera como consecuencia del fallecimiento del causante, quien supuestamente fuera su padre. Haciendo alusión a la figura de la excepción de inconstitucionalidad, la juez decidió privilegiar la institución del hijo de crianza y en este orden, de la familia, por encima de intereses patrimoniales, dejando de lado la literalidad de la norma, para ceñirse a postulados y valores emanados de la Constitución. Es así, como se valoran ciertas conductas del "padre" como satisfacer las necesidades</p>	<p>básicas del hijo de crianza, garantizar sus gustos corrientes, darle estudio, brindar cuidado y entrega permanente, cumplir con el derecho de alimentación, conducta que fue continuada y reiterada en el tiempo. En ese sentido, la juez, concluye que debe privilegiarse el tenor de disposiciones constitucionales y toda la principalística que de ella se desprende, específicamente del artículo cuarenta y dos (42), dado que la familia evoluciona e incorpora cuestiones abstractas que no son del resorte legal como es el caso del cuidado, el amor, el afecto, la entrega. Nos es preciso aclarar a este respecto, que si bien los derechos sucesorales por su naturaleza constituyen factor patrimonial, en el caso planteado, dicha hija de crianza no tenía interés económico al interior del proceso, toda vez que ya estaba establecida financieramente; manifestaba que su intención era principalmente que se le reconociera como hija del causante, poniendo de presente que no se es padre porque se aporte el 50 % de la información biológica. Se es padre, madre o hijo, porque el corazón, los estímulos vitales y hasta las razones éticas concurren en ese menester." (Negrilla y subrayado fuera del texto original)</p> <p>Adicionalmente, los artículos 8 y 9 del Código de la Infancia y la Adolescencia, que fueron enunciados en el acápite de "problema jurídico" con el fin de armonizar las disposiciones constitucionales, establece el interés superior del niño, que sus derechos prevalecen y que en caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente.</p> <p>Así las cosas, aunque no estén taxativamente relacionados en los órdenes hereditarios frente a la sucesión intestada, los hijos de crianza tendrían dentro de un proceso de sucesiones los mismos derechos de herencia que los demás hijos, no por derecho propio, sino por la ponderación de principios que en cada caso hiciera el juez a la luz del principio del pluralismo, y de toda la principalística considerada, no solo por la Corte Constitucional, sino por la Corte Suprema y el Consejo de Estado.</p>

e. Hijo de Crianza/Hijo Adoptivo

La Ley 1098 de 2006 "Código de la Infancia y la Adolescencia", establece en el numeral 5 del artículo 53 a la adopción como una medida de restablecimientos de derechos y la define en el artículo 61 como a través de la cual, bajo la suprema vigilancia del Estado, se establece de manera irrevocable, la relación paterno-filial, de las personas que no la tienen por naturaleza.

De conformidad con el artículo 63 de dicho código, esta figura solo procede frente a menores de 18 años declarados en situación de adoptabilidad o aquellos cuya adopción haya sido consentida previamente por sus padres.

Ahora, el Artículo 64 especifica los efectos jurídicos de la adopción:

**La adopción produce los siguientes efectos:*

1. Adoptante y adoptivo adquieren, por la adopción, los derechos y obligaciones de padre o madre e hijo.
2. La adopción establece parentesco civil entre el adoptivo y el adoptante, que se extiende en todas las líneas y grados a los consanguíneos, adoptivos o afines de estos.
3. El adoptivo llevará como apellidos los de los adoptantes. En cuanto al nombre, sólo podrá ser modificado cuando el adoptado sea menor de tres (3) años, o consienta en ello, o el Juez encontrare justificadas las razones de su cambio.
4. Por la adopción, el adoptivo deja de pertenecer a su familia y se extingue todo parentesco de consanguinidad, bajo reserva del impedimento matrimonial del ordinal 9° del artículo 140 del Código Civil.
5. Si el adoptante es el cónyuge o compañero permanente del padre o madre de sangre del adoptivo, tales efectos no se producirán respecto de este último, con el cual conservará los vínculos en su familia. (Subrayado fuera del texto original)

Sobre los requisitos, el artículo 68 consagra que:

"Podrá adoptar quien, siendo capaz, haya cumplido 25 años de edad, tenga al menos 15 años más que el adoptable, y garantice idoneidad física, mental, moral

y social suficiente para suministrar una familia adecuada y estable al niño, niña o adolescente. Estas mismas calidades se exigirán a quienes adopten conjuntamente. Podrán adoptar: 1. Las personas solteras. 2. Los cónyuges conjuntamente. 3. Conjuntamente los compañeros permanentes, que demuestren una convivencia ininterrumpida de por lo menos dos (2) años. Este término se contará a partir de la sentencia de divorcio, si con respecto a quienes conforman la pareja o a uno de ellos, hubiera estado vigente un vínculo matrimonial anterior. 4. El guardador al pupilo o ex pupilo una vez aprobadas las cuentas de su administración. 5. El cónyuge o compañero permanente, al hijo del cónyuge o compañero, que demuestre una convivencia ininterrumpida de por lo menos dos (2) años. Esta norma no se aplicará en cuanto a la edad en el caso de adopción por parte del cónyuge o compañero permanente respecto del hijo de su cónyuge o compañero permanente o de un pariente dentro del tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad.
Parágrafo 1°. La existencia de hijos no es obstáculo para la adopción.
Parágrafo 2° Si el niño, niña o adolescente tuviere bienes, la adopción se hará con las formalidades exigidas para los guardadores.

El código de la Infancia y la Adolescencia, también contempla la adopción de mayores de edad. Podrá adoptarse al mayor de edad, cuando el adoptante hubiera tenido su cuidado personal y haber convivido bajo el mismo techo con él, por lo menos dos años antes de que este cumpliera los dieciocho (18) años. La adopción de mayores de edad procede por el sólo consentimiento entre el adoptante y el adoptivo. Para estos eventos el proceso se adelantará ante un Juez de Familia.

En el portal oficial del ICBF¹³, se especifica:

¹³ <https://www.icbf.gov.co/bienestar/proteccion/programa-adopciones>

Consideraciones generales para tramitar la adopción

La adopción tiene dos etapas:
Etapas 1 - Administrativa, que se surte ante el ICBF, en la cual se declara adoptable al niño.
Etapas 2 - Judicial: La adopción es decretada a través de sentencia judicial en los Juzgados de Familia, cuya sentencia debidamente ejecutoriada establece la relación paterno-filial.
 Los lineamientos técnicos se constituyen en una herramienta a través de la cual el ICBF, tiene la posibilidad de seleccionar las familias que garanticen un hogar estable y seguro que garantice el desarrollo armónico del niño. Si la solicitud es para niños con características y necesidades especiales.

Estas solicitudes tendrán total prelación. Una vez recibida, y confirmada la idoneidad, el proceso tomará 3 meses hasta la asignación.

- Tres (3) o más hermanos.
- Dos (2) hermanos, donde uno de ellos tenga 10 años o más.
- Un/a (1) niño/a que tenga 10 años o más sin discapacidad ni enfermedad.
- Un/a (1) niño/a con discapacidad física o mental de cualquier edad.

Un/a (1) niño/a de cualquier edad y presenta enfermedad crónica grave o condición que requiere atención especializada del sistema de salud por ejemplo (Parálisis cerebral, retardo mental, hidrocefalia, microcefalia, Hipoacusia, VIH, Cardiológicas, Renales, entre otras).

Para este tipo de adopciones se considerará la regla básica de que el adoptante deberá tener más de 25 años y 15 años de diferencia entre adoptante y adoptado. NO se someterá a los turnos de las listas de adoptantes.

- Es importante tener en cuenta
- La adopción es irrevocable
 - El adoptivo llevará los apellidos de los adoptantes
 - Por la adopción el adoptivo deja de pertenecer a su familia biológica y se extingue todo parentesco de consanguinidad.
 - Los trámites que se adelanten en el ICBF en relación con las adopciones son totalmente gratuitos.

Adicionalmente, esta institución, especifica la documentación que se requiere anexar a la solicitud de adopción.

"A continuación se encuentran detallados los documentos que deben anexarse al formulario de Solicitud de Adopción.

Para personas, cónyuges o compañeros permanentes, residentes en Colombia

Diligencia el formulario "Solicitud de Adopción", de acuerdo a las instrucciones del mismo y anexe los siguientes documentos:

Carta de compromiso de participación e información en el proceso de evaluación, selección y preparación para adopción (Anexo 1 del Lineamiento Técnico del Programa de Adopción).

Formulario de solicitud (Anexo 2 del Lineamiento Técnico del Programa de Adopción).

Registros civiles de nacimiento de las personas, cónyuges o compañeros permanentes solicitantes, con anotaciones al margen, si corresponde.

Fotocopia de la cédula de ciudadanía o de extranjería.

Certificado médico (Anexo 3 del Lineamiento Técnico del Programa de Adopción).

Certificados económicos máximo con seis (6) meses de elaborados o declaración de renta del año inmediatamente anterior.

Carta de compromiso de seguimiento post-adopción para **personas, cónyuges o compañeros permanentes residentes en Colombia** (Anexo 4 del Lineamiento Técnico del Programa de Adopción).

Certificado de antecedentes judiciales, vigente, los cuales deberán revisarse en la página web con el número de cédula de cada uno de los solicitantes, en concordancia con lo establecido en la Ley Anti trámites.

Para cónyuges o compañeros permanentes, anexas los siguientes además de lo anterior:

Registro civil de matrimonio, según sea el caso.

Prueba de convivencia extramatrimonial por más de dos años (SU 617 de 2014), según sea el caso mediante:

Inscripción del compañero/a en Caja de Compensación o EPS.

Escritura pública notarial.

Registro Civil de Nacimiento de los hijos habidos por la pareja.

Si es para **personas, cónyuges o compañeros permanentes de nacionalidad extranjera y residentes en Colombia**, presentarán el documento idóneo conforme a lo señalado en el decreto, Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015 y Resolución 532 del 2015 del Ministerio de Relaciones Exteriores la normatividad vigente y el permiso para adoptar emitido por la autoridad central o competente de su país.

Para personas, cónyuges o compañeros permanentes, residentes en el extranjero


Radicar los documentos a través de Autoridad Central (o Valija diplomática) u Organismo Acreditado

Cualquier solicitante no residente en el país debe presentar, además de los documentos descritos en el apartado anterior, los siguientes:

Carta de compromiso de participación e información en el proceso de evaluación, selección y preparación para adopción (Anexo 1 del Lineamiento Técnico del Programa de Adopción).

Formulario de solicitud (Anexo 2 del Lineamiento Técnico del Programa de Adopción).

<p><i>Certificación expedida por la entidad gubernamental o privada oficialmente autorizada, donde conste el compromiso de seguimiento post-adopción del niño, niña o adolescente adoptable, hasta su nacionalización en el país de residencia de los adoptantes. (Anexo 5 del Lineamiento Técnico del Programa de Adopción).</i></p> <p><i>Autorización para el ingreso del niño, niña o adolescente adoptable, por parte del gobierno del país de residencia de los adoptantes. (Convenio de la Haya. Art. 17).</i></p> <p><i>Autorización para la adopción internacional o idoneidad expedida por la autoridad competente en el país receptor (Convenio de la Haya. Art. 5 y 15).</i></p> <p><i>Informe psicológico de los solicitantes. (Basado en el Anexo 6).</i></p> <p><i>Informe social de los solicitantes. (Basado en el Anexo 7).</i></p> <p><i>Registro fotográfico de los solicitantes, familiares y su entorno, en medio físico o magnético, para usar en el proceso de preparación del niño, niña o adolescente.</i></p> <p><i>La documentación se debe entregar a la Subdirección de Adopciones, a través de la oficina de gestión documental, en original, debidamente foliada, legajada y legalizada por la autoridad competente.</i></p> <p><i>Si los documentos no se encuentran en español, deben acompañarse de su traducción, efectuada por un traductor oficialmente autorizado ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, anexando diligencia o acta de acreditación como tal.</i></p> <p><i>En caso de no venir debidamente foliada y legajada, la documentación será devuelta.</i></p> <p><i>La documentación que no cumpla con los requisitos de ley y lo antes dispuesto, no podrá ser tomada en cuenta para el respectivo análisis."</i></p> <p>Con base en lo anterior, se sintetiza:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La adopción es una medida de restablecimientos de derechos vulnerados a un menor. - Este menor debe ser declarado en situación de adoptabilidad. - Cuenta con la suprema vigilancia del Estado. - Es un vínculo jurídico. - Modifica el estado civil. - Rompe el parentesco con la familia de origen. - El adoptante debe tener más de 25 años y una diferencia de 15 años con el adoptivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es necesario agotar primero, un procedimiento administrativo ante el ICBF que comienza con la solicitud de adopción y que posteriormente, se decide por vía judicial. <p>La naturaleza, el inicio, el procedimiento, los efectos entre la adopción (hijo adoptivo) y la declaración de reconocimiento como hijo de crianza (hijo de crianza), son sustancialmente diferentes.</p> <p>En primera instancia, el hijo adoptivo tiene un vínculo jurídico con su adoptante. El hijo de crianza ostenta un vínculo de hecho.</p> <p>La adopción es una medida de restablecimiento de derechos bajo la suprema vigilancia del Estado en la que, mayormente, el adoptante y el adoptivo no ha compartido convivencia. La figura del hijo de crianza nace de la convivencia continua de la que surgen estrechos vínculos de afecto, amor, solidaridad, ayuda y respeto mutuos.</p> <p>La adopción, al ser un vínculo jurídico, modifica el estado civil del adoptivo. El hijo de crianza, al tener un vínculo de hecho, no modifica el estado civil del hijo. La adopción modifica la filiación por vía jurídica. El hijo de crianza modifica la filiación ante la sociedad.</p> <p>El procedimiento mediante el cual se otorga la adopción, comporta una serie de requisitos y restricciones ya que se trata de un menor bajo la custodia del Estado y que será entregado por este a una familia adoptiva con la que, en la mayoría de los casos, no ha compartido convivencia. Por otro lado, hasta ahora, el reconocimiento del hijo de crianza lo ha hecho la Corte Constitucional en virtud de la principalística a un menor que de hecho ya se encuentra conviviendo de tiempo atrás con la familia de crianza. En adelante, con la aprobación del presente proyecto de ley, se reconocerá a través del procedimiento de jurisdicción voluntaria o ante notario, en un trámite expedito.</p>
<p>El hijo adoptivo rompe el parentesco con su familia biológica. El hijo de crianza, al no modificar su estado civil, lo mantiene.</p> <p>Al hijo adoptivo se le otorgan derechos y obligaciones como a un hijo consanguíneo en virtud de su nuevo vínculo jurídico. En el caso del hijo de crianza, estos derechos y obligaciones se le conceden a la luz de la principalística.</p> <p>6. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.</p> <p>Este proyecto de ley consta de 7 artículos incluida la vigencia.</p> <p>El artículo 1 establece el objeto del proyecto de ley.</p> <p>El artículo 2 define la figura de la familia de crianza, establece su naturaleza y denomina a sus integrantes. Adicionalmente, dispone que los efectos de este tipo de familia son de carácter prestacional y asistencial. Esto en concordancia con los principios de solidaridad y del interés superior del niño entre otros principios citados en este documento, y con su condición de vínculo de <i>facto</i>.</p> <p>El artículo 3 consagra el procedimiento a través del cual se reconocerá este vínculo de hecho a la luz del derecho. Se trata del procedimiento de jurisdicción voluntaria, toda vez que se busca una declaración judicial sin que exista pleito alguno entre las partes, pues en estos procesos no existe como tal un demandado y su trámite es de única instancia.</p> <p>Esta norma fue redactada especificando que lo que se busca es el reconocimiento del hijo de crianza, toda vez que es a este miembro de la familia al que se pretende otorgar los derechos prestacionales y asistenciales (salud, subsidio, sustitución pensonal, etc), y al darse este reconocimiento, consecuentemente, el(los) que lo pretenda(n), serán denominados padre y/o madre de crianza.</p>	<p>El artículo 4 satisface la necesidad de establecer los medios probatorios que en grado de certidumbre permitan determinar quiénes pueden ser reconocidos como hijos de crianza.</p> <p>El artículo 5 toca uno de los temas más álgidos en relación con los hijos de crianza: su posición frente a las sucesiones. En este asunto, como ya se explicó anteriormente, el hijo de crianza puede tener la condición que voluntariamente manifieste el causante en materia de sucesión testada; y la calidad de heredero en materia de sucesión intestada siempre y cuando el juez de conocimiento así lo decida con base en la principalística y su ponderación.</p> <p>El artículo 6, en concordancia con el segundo resuelve de la Sentencia C-026 de 2016 proferida por la Honorable Corte Constitucional, estipula que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia, es la institución que debe expedir la reglamentación en la que se incluya las visitas a las personas privadas de la libertad, de los hijos de crianza del interno, definiendo también las condiciones en que deben llevarse a cabo tales visitas.</p> <p style="text-align: center;">VII. DECISIÓN</p> <p style="text-align: center;"><i>En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,</i></p> <p style="text-align: center;">RESUELVE</p> <p>PRIMERO. Declarar EXEQUIBLE la expresión "primer grado de consanguinidad o primer civil", contenida en el artículo 112A de la Ley 65 de 1993, "Por la cual se expide el código penitenciario y carcelario", adicionado por el artículo 74 de la Ley 1709 de 2014, "Por medio del cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones", bajo el entendido que las personas privadas de la libertad también podrán recibir visitas de niños, niñas o adolescentes que demuestren tener un vínculo estrecho de familiaridad con la persona privada de la libertad, surgido a partir de la existencia de lazos de convivencia, afecto, respeto, solidaridad, protección y asistencia. En los casos en que la privación de la libertad obedezca a delitos cuya víctima haya sido un menor de edad, la visita de niños, niñas y adolescentes debe ser autorizada por el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de seguridad, previa valoración: (i) de la gravedad y modalidad de la</p>

<p>conducta delictiva; (ii) de las condiciones personales del recluso; (iii) del comportamiento observado durante su permanencia en el establecimiento carcelario; (iv) de la existencia de condenas vigentes por delitos de la misma naturaleza; y (v) de la condición de víctima del menor o de los menores sobre los cuales se pretenda extender la solicitud de visita.</p> <p>SEGUNDO. EXHORTAR al Gobierno Nacional para que, a través del Ministerio de Justicia, proceda a expedir la respectiva reglamentación en la que se incluya las visitas a las personas privadas de la libertad, de los niños, niñas o adolescentes que demuestren tener un vínculo estrecho de familiaridad con el interno, definiendo también las condiciones en que deben llevarse a cabo tales visitas de conformidad con lo dispuesto en apartado 10 de las consideraciones del presente fallo.”</p> <p>(Subrayado fuera del texto original)</p> <p>El artículo 7 establece la vigencia, la cual se dará a partir de su publicación.</p> <p>7. CONCLUSIONES</p> <p>La sentencia T-523 de 1992, Magistrado ponente Ciro Angarita Pabón, elevó a principio constitucional la unidad de la familia, de manera tal, que se garantice su desarrollo armónico integral, y el ejercicio de los derechos fundamentales de quienes la integran.</p> <p>De la misma forma, la Corte Constitucional concluyó que del texto del artículo 42 superior se derivan las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) No existe un único tipo de familia, sino que en concordancia con el artículo 7 superior, nos encontramos frente a un pluralismo, el cual permite la existencia de diversos tipos de familias. (ii) El constituyente consagró un espacio a la familia de hecho en condiciones de igualdad con otros tipos, en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 13 de la Carta vigente. 	<ul style="list-style-type: none"> (iii) Es deber de Estado y de la sociedad garantizar protección integral a la familia. (iv) Uno de los fundamentos esenciales de las relaciones familiares es la igualdad de derechos y deberes y el respeto entre sus integrantes. (v) Todos los hijos tienen iguales derechos y deberes. (vi) La familia, como núcleo fundamental de la sociedad, tiene el deber de asistir y proteger a los niños. (vii) La familia es el ámbito natural dentro del cual debe cuidarse y prepararse la infancia. (viii) Para la efectividad de los derechos constitucionales de los niños, los cuales tienen carácter prevalente, es necesaria la unidad de la familia, como presupuesto indispensable. (ix) Los derechos de los miembros de la familia deben ser compatibles con los intereses generales prevalentes tanto de la institución misma como de la sociedad colombiana que reconoce en ella su núcleo fundamental. <p><i>“Es de aclarar que quienes han llegado a la adultez y se encuentran en calidad de hijos de crianza también deberán gozar de tal protección, toda vez que el artículo (5) superior, indica que el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”.</i>¹⁴</p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <div style="text-align: center;">  JOSÉ RITTER LÓPEZ Senador Partido Social de Unidad Nacional "U" </div> <p>¹⁴ http://repository.unaula.edu.co:8080/bitstream/123456789/774/1/unaula_rep_pre_der_2015_hijo_crianza.pdf</p>
---	--

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.004/21 Senado “**POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES SOBRE LA FAMILIA DE CRIANZA**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **PRIMERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 05 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se restablece el derecho al sufragio para las personas privadas de la libertad en situación jurídica de condenados.

<p style="text-align: center;">Proyecto de ley No. _____ de 2021 Senado</p> <p style="text-align: center;">"Por medio de la cual se restablece el derecho al sufragio para las personas privadas de la libertad en situación jurídica de condenados"</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia DECRETA</p> <p>Artículo 1. Objeto.- Restablecer el derecho al sufragio de las personas privadas de la libertad que han sido condenadas imponiéndoseles la pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas ya sea como pena principal o accesoria.</p> <p>Artículo 2: Derecho al sufragio de las personas recluidas en situación jurídica de condena.- Las personas privadas de la libertad en calidad de condenados, tendrán derecho a sufragar en todos los procesos electorales que se adelanten durante el tiempo que dure su condena y aun cuando la hayan cumplido.</p> <p>En el caso de los delitos contra los mecanismos de participación democrática y contra la administración pública, se mantendrá la inhabilitación del derecho a elegir durante el tiempo que dure la condena.</p> <p>Artículo 3.- Modifíquese el artículo 44 de la ley 599 de 2000 el cual quedará así:</p> <p>"ARTICULO 44. La inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas. La pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas priva al penado de la facultad de ser elegido, del ejercicio de cualquier otro derecho político, función pública, dignidades y honores que confieren las entidades oficiales.</p> <p>En el caso de los delitos contra los mecanismos de participación democrática y contra la administración pública, la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, priva también al penado del derecho a elegir por el término de duración de la pena principal "</p> <p>Artículo 4.- Modifíquese el artículo 57 de la ley 65 de 1993 el cual quedará así:</p>	<p>*ARTÍCULO 57. Voto de los privados de la libertad. Los privados de la libertad, procesados o condenados, si reúnen los requisitos de ley, podrán ejercer el derecho al sufragio en sus respectivos centros de reclusión. La Registraduría Nacional del Estado Civil facilitará los medios para el ejercicio de este derecho.</p> <p>Se prohíbe el proselitismo político al interior de las penitenciarías y cárceles, tanto de terceros extraños como de los mismos internos.</p> <p>El incumplimiento a esta prohibición y cualquier insinuación en favor o en contra de candidatos o partidos por parte de los funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, constituye causal de mala conducta"</p> <p>Artículo 5.- Vigencia: La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>JOSÉ RITTER LÓPEZ Senador Partido Social de Unidad Nacional "U"</p>
<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>1. Introducción.</p> <p>La Constitución Nacional consagra en su artículo 1 que <i>Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.</i> (Subraya fuera del texto original)</p> <p>Por su parte, el artículo 2 establece que <i>Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.</i></p> <p><i>Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.</i></p> <p>En concordancia, el artículo 258 señala que el voto es un derecho y un deber ciudadano.</p> <p>La convención americana sobre derechos humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagran la garantía del voto, libre y sin condición alguna de todos los ciudadanos. Este aspecto de universalidad, reconocido en el sistema de protección del derecho internacional, no puede ser desconocido en el sistema interno.</p> <p>Así lo establece el artículo 93 de nuestra carta política:</p> <p>ARTICULO 93. <i>Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.</i></p>	<p><i>Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.</i> (subrayado fuera del texto original)</p> <p>Ahora, el artículo El artículo 43 de la ley 599 de 2000, establece que la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas es una pena privativa de otros <i>derechos.</i></p> <p>Ahora, el artículo 44 de la misma ley, consagra que la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas <i>priva al penado</i> de la facultad <i>de elegir y ser elegido, del ejercicio de cualquier otro derecho político,</i> función pública, dignidades y honores que confieren a las entidades oficiales.</p> <p>Finalmente, el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de nuestra Constitución establece que todas las personas son iguales ante la ley y gozarán de los mismos derechos.</p> <p>2. Problema Jurídico</p> <p>Al hablar la constitución de que el voto es un derecho y un deber ciudadano, al establecerse en los tratados internacionales que el voto es "sin condición alguna", y al perder el derecho a ser elegido por razones de la comisión de un delito, ¿las personas privadas de la libertad en calidad de condenadas también pierden o deberían perder el derecho a elegir?</p> <p>El derecho de voto es uno de los principios fundamentales de la democracia. En Colombia, miles de condenados han sido privados del sufragio. Eliminar el derecho al voto de un condenado puede desconocer el derecho constitucional fundamental a la igualdad. Ello nos priva de una decisión política plural e igualitaria.</p> <p>De otra parte, uno de los pilares de nuestra normatividad penal es la reinserción social que es entendida como un conjunto de acciones orientadas a favorecer la integración a la sociedad de una persona que ha sido condenada por infringir la ley penal. Este proceso inicia desde esa privación de la libertad, y el ejercicio del sufragio hace parte de esas acciones. Adicionalmente, involucra al condenado <i>con su deber</i> (ese sí intacto pues al ser condenado se le priva de algunos derechos, pero mantiene sus deberes <i>y el voto no es solo un derecho sino un deber</i>) de participación en la construcción de la democracia.</p> <p>El artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece: "1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad</p>

inherente al ser humano". "3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados". Esto ha sido reconocido por los tribunales como la Corte Suprema del Canadá (2002) y el Tribunal Constitucional de Sudáfrica (1999) cuando se pronunció en contra de la privación del sufragio.

La Doctora en Derecho, Mandeep K. Dhami, señala en su publicación *Prisoner disenfranchisement policy: a threat to democracy? que las elecciones enfatizan que todos somos miembros de una comunidad, trabajando para un bien común, y que tenemos vínculos sociales. La votación representa una forma de crear y mantener esos vínculos. Por lo tanto, psicológica y socialmente, el derecho a voto podría permitir a los presos percibirse a sí mismos como útiles, responsables, confiables y como ciudadanos respetuosos de la ley. Esto podría favorecer su rehabilitación y ayudarles a reintegrarse en la sociedad después de la liberación. La privación del sufragio, sin embargo, sirve para aumentar la distancia social entre el delincuente y la comunidad, y reafirma sus sentimientos de alienación y aislamiento. Esto puede impedir, de su parte, la aceptación y el respeto de las normas sociales y el imperio de la ley. La privación del sufragio también etiqueta negativamente a los individuos como ciudadanos "de segunda clase".*¹

Con base en las anteriores consideraciones, pero principalmente en las normas constitucionales enunciadas en la introducción, las personas condenadas por infringir la ley penal, no deben perder su derecho y su deber a elegir.

3. Derecho Internacional y comparado.

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos declara que “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: [...] (b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”; el artículo 2, establece que esto se aplica sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

¹ Dhami, Mandeep K., *Prisoner disenfranchisement policy: a threat to democracy? Analyses of Social Issues and Public Policy*, Vol. 5, N° 1, 2005

El politólogo Robert A. Dahl argumenta que el proceso democrático debe permitir que todos los miembros adultos de un Estado tengan una **igual y efectiva oportunidad de contribuir a la agenda política y votar sobre ella.**

Entre los países que permiten votar están:

Canadá. En octubre de 2002 la Corte Suprema de Canadá, en *Sauvé v. Canada*, rechazó la legislación federal que prohibía a los presos votar por una mayoría de 5 a 4. La visión de la mayoría, resumida por el Juez McLachlin, fue la siguiente:

“La legitimidad de la ley y la obligación de obedecer la ley se derivan directamente del derecho de todo ciudadano a votar. Denegar a los reclusos el derecho a votar es perder un medio importante de enseñarles los valores democráticos y la responsabilidad social [...] La negación del derecho de voto sobre la base de atribuir indignidad moral es incompatible con el respeto de la dignidad de cada persona [...] También es contrario a la idea [...] de que las leyes exigen obediencia, ya que son hechas por aquellos cuya conducta rigen. Negar el derecho de voto no cumple con los requisitos de un castigo legítimo, a saber, que el castigo no debe ser arbitrario y debe servir a un propósito válido para el derecho penal [...] En cuanto a un propósito penal legítimo, ni el reporte ni el sentido común apoyan la afirmación de que la privación disuade a los criminales de delicto o los rehabilita. (subrayado fuera del texto original)²

Reino Unido. La sentencia de la Corte Europea de Derechos Humanos en *Hirst v. United Kingdom*, en marzo de 2004, puso en tela de juicio la validez de la prohibición sobre el derecho de voto de los presos, pero además declaró que:

“El hecho de que un recluso condenado esté privado de su libertad no significa que pierde la protección de otros derechos fundamentales [...], a pesar de que el disfrute de esos derechos deben inevitablemente ser atemperada por las exigencias de su situación [...] No hay una clara y lógica relación entre la pérdida del voto y la imposición de una pena de prisión.

Otros países son Ucrania, Sudáfrica e Irán.

4. Cifras de personas privadas de la libertad en situación jurídica de condenados.

² Ibidem.

De acuerdo con las más recientes estadísticas publicadas por el INPEC en el mes de Junio de 2021, la población intramuros que ya fue procesada penalmente y como resultado obtuvo resolución de condena, al cierre del mes correspondía a 72.270³

Tabla 30. PPL intramuros condenada, años de prisión

Años de prisión	Hombres		Mujeres		PPL intramuros condenada	
	PPL	Participación	PPL	Participación	Total	Participación
0 - 5	17.942	26,4%	1.661	38,0%	19.603	27,1%
6 - 10	10.065	26,6%	1.432	32,8%	11.497	27,0%
11 - 15	8.794	14,4%	459	10,5%	10.253	14,2%
16 - 20	10.542	15,5%	286	9,8%	10.827	15,1%
21 - 25	3.907	5,8%	130	3,0%	4.037	5,6%
26 - 30	2.308	3,4%	94	2,2%	2.402	3,3%
31 - 35	1.904	2,8%	89	2,0%	1.992	2,8%
> de 36	2.437	5,1%	122	2,8%	2.559	4,5%
Total	67.899	100,0%	4.371	100,0%	72.270	100,0%
Participación	94,0%		6,0%		100,0%	

Fuente: SISPEEC - junio 2021

Del total de PPL en domiciliaria (71.205), el 48,49% (34.531) se halla en prisión.

Tabla 60. PPL en domiciliaria

Regional	Distancia			Prisión			PPL en domiciliaria			Participación
	H	M	Subtotal	H	M	Subtotal	H	M	Total	
Central	5.131	1.411	6.542	7.811	1.563	9.374	12.942	2.994	15.936	22,4%
Occidental	4.362	924	5.286	6.529	852	7.375	10.905	1.776	12.681	17,6%
Norte	14.003	2.269	16.272	6.390	934	7.324	20.393	3.233	23.626	33,2%
Oriente	2.453	491	2.944	2.850	401	3.051	5.103	892	5.995	8,4%
Noroeste	3.001	679	3.680	4.056	812	4.868	7.057	1.491	8.548	12,0%
Viejo Caidas	1.343	567	1.910	2.093	426	2.519	3.436	983	3.410	6,2%
Total	30.313	6.381	36.674	29.523	5.008	34.531	59.836	11.369	71.205	100,0%
Participación	62,7%			17,3%			100,0%			89,5%

Fuente: GEDIP - junio 2021

³ https://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/informes-y-boletines/-/document_library/65jHVBGNPOM/view/file/1300361?context=library_web_portal_DLPortlet_INSTANCA_65jHVBGNPOM_redirect=https%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fweb%2Fquest%2Festadisticas%2Finformes-y-boletines%2F-%2Fdocument_library%2F65jHVBGNPOM%2Fview%2F122211

Respecto a la situación jurídica de la población con vigilancia electrónica, se observa que los condenados representan el 76,13% (3.748).

Tabla 62. PPL con vigilancia electrónica

Regional	Sintetizados			Condenados			PPL con vigilancia electrónica			Participación
	H	M	Subtotal	H	M	Subtotal	H	M	Total	
Central	216	41	259	1.379	255	1.634	1.597	296	1.893	38,5%
Occidental	38	19	58	381	74	455	400	93	493	10,0%
Norte	553	53	606	221	22	243	774	75	849	17,2%
Oriente	65	69	134	325	17	342	390	21	411	6,3%
Noroeste	112	12	124	529	72	601	641	84	725	14,7%
Viejo Caidas	42	17	59	366	307	673	428	124	552	11,2%
Total	1.029	146	1.175	3.201	647	3.748	4.230	693	4.923	100,0%
Participación	87,6%			12,4%			100,0%			85,4%
										14,1%
										100,0%

Fuente: CCRV - junio 2021

Los anteriores datos sin contar con las personas en esta misma situación jurídica en condiciones excepcionales, esto es Adulto Mayor, comunidad LGTB, embarazadas o lactantes, discapacitados, indígenas, afrocolombianos.


La última actualización del censo electoral informado por la Registraduría Nacional del Estado Civil es de 38'555.470. Si se ponderan las dos cifras, el censo electoral en relación con los condenados es mucho menor y esto ha dado lugar a que sea poco atractivo, además de costoso y poco práctico.⁴



38,555.470

POTENCIAL ELECTORAL NACIONAL

⁴ <https://www.registraduria.gov.co/-Censo-Electoral-3661->

<p>Sin embargo, el argumento de que permitir que los presos voten sería costoso y poco práctico es éticamente injustificable. Del mismo modo, el hecho de que los presos pierden muchas libertades no implica que deban perder todos sus derechos civiles. Permitir que los presos voten, por el contrario, puede reforzar sus vínculos sociales y su compromiso con el bien común, por lo tanto, promover la participación lícita y responsable en la sociedad civil.</p> <p>5. Corte Interamericana de Derechos Humanos.</p> <p>Impedir el voto de los condenados constituye un trato arbitrario y discriminatorio. Los artículos 44 y 52 de la ley 599 de 2000 establecen, de modo automático, una condena al derecho y el deber de elegir.</p> <p>La Corte IDH ha señalado que cuando se trata de reglamentar derechos políticos se deben observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. De este modo sostuvo que el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos admite que se puede reglamentar el ejercicio de los mismos, siempre que la restricción esté prevista en una ley, <u>no sea discriminatoria se base en criterios razonables, atienda a un propósito útil</u> y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público y sea proporcional a ese objetivo.</p> <p>En síntesis, la restricción que impide a las personas condenadas el derecho a ejercer su capacidad electoral es irrazonable, y contraria a los tratados internacionales y a la constitución.</p> <p>6. Concepto del Consejo Superior de Política Criminal</p> <p>El Consejo Superior de Política Criminal, en concepto Positivo No. 23 de 2020 (https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Conceptos%20CSPC/23.%20CSPC%20P.L.%20067%20de%202020%20Senado-derecho%20al%20sufragio.pdf) emitió su criterio en relación con el objeto de este proyecto de ley estimándolo ajustado a los Tratados Internacionales, la Constitución Política y la doctrina. Adicionalmente, presentó dos sugerencias puntuales en relación con el tipo de delitos que deberían excluirse de este beneficio como son los cometidos contra la administración pública, así como disposiciones en relación con el proselitismo político. Dichos aportes han sido acogidos por el autor para la presentación de este proyecto de ley, así como habían sido incorporados por el ponente del proyecto en la legislatura anterior, en donde no alcanzó a surtir su primer debate.</p>	<p>7. Contenido de la iniciativa</p> <p>Este proyecto de ley consta de 5 artículos incluida la vigencia.</p> <p>El artículo 1 se refiere al objeto del proyecto de ley.</p> <p>El artículo 2 se constituye como la base de la iniciativa pues, el hecho de que un privado de la libertad en situación jurídica de condenado no pueda ser elegido, es ajustado al ordenamiento jurídico toda vez que es alguien que ha infringido la ley penal; pero a esta persona aún le asiste el derecho a elegir y el deber ciudadano, tal como lo manifiestan armónicamente los artículos precitados de la constitución y los tratados internacionales. Además, no solo hay que guardar el cumplimiento de y buscar garantizar estas disposiciones, sino además el derecho a la igualdad.</p> <p>El artículo 3 dispone la modificación del artículo 44 de la ley 599 de 2000 para hacer efectivo lo establecido en el artículo 3.</p> <p>El artículo 4 dispone la modificación del artículo 57 de la ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario en relación con la inclusión de la prohibición de proselitismo político al interior de las penitenciarías y cárceles.</p> <p>Y finalmente, el artículo 4 determina la vigencia.</p> <p>De los honorables Congressistas,</p>  <p>JOSÉ RITTER LÓPEZ Senador Partido Social de Unidad Nacional "U"</p>
--	--

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.005/21 Senado “**POR MEDIO DE LA CUAL SE RESTABLECE EL DERECHO AL SUFRAGIO PARA LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD EN SITUACIÓN JURÍDICA DE CONDENADOS**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **PRIMERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

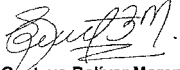

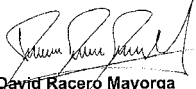
GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2021 SENADO

por medio del cual se establecen las condiciones para la transparencia y publicidad de la información de las declaraciones de impuestos administrados y recaudados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

<p style="text-align: center;">Exposición de Motivos</p> <p style="text-align: center;">Proyecto de ley ___ de 2021 "Por medio del cual se establecen las condiciones para la transparencia y publicidad de la información de las declaraciones de impuestos Administrados y recaudados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-"</p> <p>Introducción y Contexto</p> <p>La transparencia y disponibilidad de información, son insumos clave para el diseño, implementación y ejecución de políticas públicas. La carencia de información o la baja calidad de la misma, inciden de manera definitiva en la capacidad que tienen las instituciones públicas para evaluar y medir el impacto y avance de las medidas que se toman para resolver un problema determinado.</p> <p>En este sentido, la disponibilidad de la información sobre los aportes de los contribuyentes por vía de los tributos enfrenta un enorme nivel de opacidad que dificulta la toma de decisiones informada, el control social y político sobre el desempeño de las reformas tributarias y su impacto sobre la eficiencia y la equidad, y los estudios y análisis de expertos independientes sobre la carga fiscal y la capacidad real de los diferentes contribuyentes, así como sobre la distribución de la carga fiscal.</p> <p>El presente proyecto de ley busca que se tomen las medidas necesarias por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- para que se hagan públicas las declaraciones de los diferentes impuestos percibidos por el gobierno nacional, con el fin de hacer seguimiento del impacto de las decisiones en materia tributaria sobre los impuestos efectivamente pagados por los diferentes contribuyentes, identificando los niveles de subsidio tributario otorgados a cada uno y permitiendo con ellos hacer estudios más precisos sobre los niveles de eficiencia y equidad de los tributos administrados por la Nación.</p>	<p>Antecedentes</p> <p>La preocupación por los niveles de publicidad y transparencia de la información tributaria no es nueva, ya desde principios de siglo diversos investigadores y entidades internacionales han clamado por un aumento de la información disponible en materia tributaria, que no solamente se limita a la verificación pública de las declaraciones de los diferentes contribuyentes, sino también a la información que complementa lo expuesto en las declaraciones, particularmente de los impuestos sobre la Renta y el patrimonio.</p> <p>De hecho, en el marco de estos procesos, los gobiernos de América Latina en su conjunto (salvo Bolivia, Salvador, México y Nicaragua) han firmado la "declaración de Punta del Este" que consiste en un esfuerzo de coordinación regional que tiene por objetivo la implementación de los estándares internacionales en materia de transparencia fiscal y el establecimiento de planes de acción nacionales para el desarrollo e impulso de estos objetivos.</p> <p>Acogerse a dichos estándares busca que se desarrollen herramientas de información que aporten a la lucha contra la evasión fiscal y otros delitos financieros, a la par de fortalecer las democracias de la región, posibilitando un debate público sobre el impacto de los diferentes marcos normativos tributarios sobre la carga fiscal y los beneficios tributarios asignados a cada contribuyente.</p> <p>Tal como indica el informe "Transparencia Fiscal en América Latina 2021"¹, en noviembre de 2020 los estados signatarios de la Declaración de Punta del Este - entre los que está incluido Colombia- aprobaron un "ambicioso plan de trabajo, y un marco de gobernanza para el periodo 2021-2023 con el fin de apoyar la</p> <p><small>¹ Informe sobre Transparencia Fiscal en América Latina. Informe de progreso de la Declaración de Punta del Este. OECD. Disponible en https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/Transparencia-Fiscal-en-América-Latina-2021.pdf</small></p>
<p>aplicación de los objetivos de la declaración" basados fundamentalmente en el Intercambio de Información (IDI) y el fortalecimiento de las administraciones tributarias.</p> <p>En este sentido hay que señalar que el IDI es un tema fundamental para reducir los niveles de evasión fiscal, particularmente las que se realizan a través de operaciones entre las diferentes jurisdicciones tributarias, en un segundo momento el desarrollo de mecanismos de transparencia fiscal están orientados a brindar la mayor cantidad disponible a los contribuyentes y organizaciones de la sociedad civil y la academia, para apoyar estudios sobre la realidad tributaria de los países.</p> <p>Ahora bien, las buenas prácticas en materia de información estadística y especialmente en lo relacionado con las estadísticas oficiales requieren que haya un acceso imparcial y simultáneo a la información² con el objeto de permitir el desarrollo adecuado y balanceado de análisis fundamentales como el de la estimación de la carga tributaria y su distribución entre los diferentes contribuyentes. En el contexto regional y particularmente para el caso colombiano existen enormes limitaciones para el acceso a la información tributaria y particularmente a las declaraciones de los contribuyentes, en los diferentes impuestos pagados.</p> <p>Estas deficiencias fueron reconocidas incluso por el gobierno nacional a través del hoy ex Presidente Juan Manuel Santos, quien en la presentación en Bogotá en 2014 del libro "El Capital en el siglo XXI" reconoció que en materia de divulgación de información sobre la realidad tributaria de los contribuyentes en Colombia existen enormes sesgos y vacíos en materia de acceso y confiabilidad, anunciando en aquel entonces que se tomarían las medidas necesarias para garantizar la transparencia y la publicación de más y mejores datos, protegiendo la confidencialidad de los mismos³.</p> <p><small>² Rodríguez, J. Distribución de la carga tributaria: cuestiones de medición y políticas. FESCOL, 2017 Disponible en http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/13863.pdf</small></p> <p><small>³ Ibid.</small></p>	<p>Recientemente y como parte de un esfuerzo investigativo y de preocupación por los efectos de la política tributaria en temas clave relacionados con la desigualdad y la distribución del ingreso, diferentes actores (todos ellos del mundo académico) se han aproximado a analizar las dimensiones de la carga tributaria y su distribución a partir de información más o menos completa</p> <p>En este sentido hay que destacar los trabajos de los profesores Espitia & Garay (2021)⁴ quienes han hecho estimaciones de la carga fiscal por los diferentes tipos de contribuyentes y aportado de manera enorme al debate sobre las medidas necesarias para mejorar la equidad tributaria en el país. Al igual que los trabajos de investigadores como Ávila⁵ quien señala que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - "Es posible poner a disposición de la ciudadanía colombiana microdatos tributarios anonimizados, obtenidos de las declaraciones de impuestos individuales, sin que por ello se vulnere el derecho constitucional a la intimidad y la reserva tributaria debidamente establecida. - Existen técnicas que permiten lograr la anonimización de datos individuales y en la medida en que Colombia logre avanzar en tal sentido se abren enormes e importantes posibilidades para contribuir en el diagnóstico económico y social de diversas problemáticas nacionales y para desarrollar instrumentos que permitan evaluar la eficiencia de algunas políticas públicas. - El potencial conflicto entre el derecho a la intimidad y el derecho a acceder a la información puede resolverse si se garantiza que los datos publicados a nivel individual son anónimos e impersonales, tal como ocurre en otras administraciones tributarias y en Colombia con algunas estadísticas producidas por el DANE" <p><small>⁴ Espitia, J.; Garay, J. (2020) Desigualdad y Reforma Tributaria en Colombia, Ediciones DESDE ABAJO, 2020.</small></p> <p><small>⁵ Ávila, J. (2017) Información tributaria al servicio de la política económica y social, FESCOL. Disponible en https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/13927.pdf</small></p>

<p>Sin embargo, estos estudios y análisis son la excepción y no la regla y ello depende tal como señala Rodríguez porque la práctica corriente para obtener los datos anonimizados de las declaraciones de impuestos consiste en elevar una solicitud particular ante la DIAN, la cual responde caso por caso, "con el agravante de que unas solicitudes son más exitosas que otras" lo cual depende seguramente del solicitante y su capacidad de "lobby" ante los gestores de la información de la DIAN.</p> <p>Estas medidas de disposición de la información tributaria tienen antecedentes importantes a nivel global, especialmente en Estados Unidos y en buena parte de los países de Europa donde desde finales de los años 80 (algunos incluso mucho antes como Estados Unidos que publica información sobre sus contribuyentes desde 1916) permiten la consulta pública de los microdatos tributarios de las declaraciones de impuestos (no solo de renta o patrimonio, sino de todos los tributos recaudados por el Estado) sin que esta publicidad haya deteriorado el carácter privado de dichos documentos debido a las técnicas que se emplean para garantizar su anonimato.</p> <p>Esta posibilidad riñe con la disposición consagrada en el Estatuto Tributario, que en su artículo 583 declara las condiciones de la reserva tributaria, y dispone el uso de la misma solo para lo pertinente para los procesos de control, información, para la gestión del recaudo por parte de las entidades financieras y para los procesos judiciales pertinentes, que estén vinculados a los procesos de control de lavado de activos. Por ello, el presente proyecto de ley propone una modificación de dicho artículo y señala algunos elementos adicionales que deben permitir una anonimización de datos eficaz y rápida.</p> <p>Finalmente, como argumento clave para este proyecto, hay que señalar que actualmente el DANE cuenta con una "Guía para la anonimización de bases de datos en el Sistema Estadístico Nacional" el cual establece de manera técnica y fiable el proceso de anonimización que garantice la privacidad de los datos de los</p>	<p>contribuyentes y sobre el que la DIAN puede desarrollar el mandato de este proyecto de ley.</p> <p>Antecedentes legislativos</p> <p>En 2020, el Representante a la Cámara David Racero radicó en la comisión tercera de cámara, el proyecto de ley 253/2020 C "Por medio del cual se crean herramientas estadísticas para combatir la desigualdad" en el cual establecía:</p> <ol style="list-style-type: none"> Ordenar la anonimización de los datos tributarios de los contribuyentes La creación de criterios y procesos de interoperabilidad de datos con otras bases de datos de la DIAN. Actualizar y anonimizar datos de las declaraciones tributarias en poder de la DIAN desde el año 2000. <p>Este proyecto de ley fue negado por la comisión tercera en abril de 2021.</p> <p>Atentamente</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="text-align: center;">  Gustavo Bolívar Moreno Senador de la República </div> <div style="text-align: center;">  Gustavo Petro Urrego Senador de la República </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  David Racero Mayorga Representante a la Cámara </div>
<p style="text-align: center;">Proyecto de ley xxx de 2021</p> <p style="text-align: center;">"Por medio del cual se establecen las condiciones para la transparencia y publicidad de la información de las declaraciones de impuestos Administrados y recaudados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-"</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto, establecer los criterios para la anonimización de los datos de las declaraciones de impuestos administrados por la Nación a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, para su disposición y consulta por parte del público.</p> <p>Artículo 2. Adiciónese un párrafo al artículo 583 del Estatuto Tributario Párrafo. Sin perjuicio de lo anterior, la Dirección General de Impuestos Nacionales deberá garantizar la publicación anonimizada de las declaraciones de los diferentes impuestos administrados por la entidad, de manera periódica y en formato accesible para su consulta y procesamiento por parte del público. La Dirección General de Impuestos deberá disponer dicha información en un portal accesible al público, cumpliendo lo establecido por la ley 1712 de 2014.</p> <p>Artículo 3. Cobertura de la anonimización de datos. La DIAN deberá realizar el proceso de anonimización de datos y su publicación, para las declaraciones de los impuestos administrados por la entidad, a partir de la vigencia fiscal del año 2010 en adelante, y deberá presentar información para todos los impuestos administrados por la entidad.</p> <p>Artículo 4. Financiación del proceso de anonimización y publicación de la información. Con el fin de contar con los recursos financieros necesarios, la DIAN deberá adelantar la formulación y viabilización de un proyecto de inversión que le permita contar dispone de los recursos para el desarrollo del proceso de anonimización y publicación de datos con cargo a los recursos del Presupuesto</p>	<p>General de la Nación, en el marco del programa "Fortalecimiento de la Gestión y Dirección del Sector Hacienda".</p> <p>Artículo 5. Estándares y procedimientos para la anonimización y publicación de información. Con el fin de garantizar el cumplimiento de altos niveles de rigurosidad en el tratamiento y procesamiento de los datos, y la anonimización de los mismos, la DIAN deberá observar los lineamientos establecidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- para el tratamiento de datos en el marco de los Sistemas Estadísticos Nacionales y su código de buenas prácticas.</p> <p>Para tal efecto la DIAN deberá adelantar todas las acciones administrativas que le permitan contar con el apoyo del DANE para el desarrollo del proceso de anonimización y publicación de los datos de las declaraciones de impuestos de los contribuyentes.</p> <p>Artículo 6. Cumplimiento de las medidas de anonimización y publicación. La DIAN contará con un año a partir de la expedición de la presente ley, para disponer de la anonimización y publicación de la información de las declaraciones de impuestos de las vigencias 2019 y 2020, y 18 meses para la anonimización y publicación de la información de las vigencias 2010-2018. La DIAN deberá presentar un informe de avance anual de dicho proceso a las comisiones económicas del Congreso de la República, como anexo al informe anual de gestión de dicha entidad.</p> <p>Artículo 7. Vigencia. La presente ley entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las leyes que le sean contrarias.</p>

<p>Atentamente</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  Gustavo Bolívar Moreno Senador de la República </div> <div style="text-align: center;">  Gustavo Petro Urrego Senador de la República </div> </div> <div style="margin-top: 20px;">  David Racero Mayorga Representante a la Cámara </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;"> <p>SENADO DE LA REPÚBLICA Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)</p> <p>El día <u>20</u> del mes <u>Julio</u> del año <u>2021</u> se radicó en este despacho el proyecto de ley N° <u>006</u> Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <u>Hs. Gustavo Bolívar Moreno, Gustavo Petro Urrego</u> <u>Dr. David Racero Mayorga</u></p> </div>	<p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.006/21 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LAS CONDICIONES PARA LA TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD DE LA INFORMACIÓN DE LAS DECLARACIONES DE IMPUESTOS ADMINISTRADOS Y RECAUDADOS POR LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES –DIAN-”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores GUSTAVO BOLIVAR MORENO, GUSTAVO PETRO URREGO; y los Honorables Representantes DAVID RACERO MAYORGA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión TERCERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión TERCERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</p> <p>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>
---	--

CONTENIDO

Gaceta número 889 - Jueves, 29 de julio de 2021

**SENADO DE LA REPÚBLICA
 PROYECTOS DE LEY**

	Págs.
Proyecto de ley número 01 de 2021 Senado, por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas.	1
Proyecto de ley número 02 de 2021 Senado por medio de la cual se promueve el uso de la “bici” segura y sin accidentes.	6
Proyecto de ley número 03 de 2021 Senado, por la cual se adoptan estrategias de planificación y formación del talento humano del sistema de salud, se crea la estrategia nacional de protección contra la violencia al talento humano del sistema de salud y se dictan otras disposiciones.	10
Proyecto de ley número 04 de 2021 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre la familia de crianza.	15
Proyecto de ley número 05 de 2021 Senado, por medio de la cual se restablece el derecho al sufragio para las personas privadas de la libertad en situación jurídica de condenados.	27
Proyecto de ley número 06 de 2021 Senado, por medio del cual se establecen las condiciones para la transparencia y publicidad de la información de las declaraciones de impuestos administrados y recaudados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).	30