



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 698

Bogotá, D. C., viernes, 2 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 34 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

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se autoriza la adopción desde el vientre materno, se crea el Programa Nacional de Asistencia Médica y Psicológica para Mujeres en Estado de Embarazo No Deseado y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* El objeto de la presente ley es autorizar la adopción desde el vientre materno otorgando alternativas a las mujeres que se encuentren en estado de embarazo No deseado. De igual forma se crea el Programa Nacional de Asistencia Médica y Psicológica para Mujeres en Estado de Embarazo No Deseado.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 63 de la Ley 1098 de 2006 –Código de la Infancia y la Adolescencia–, el cual quedará así:

**Artículo 63. Procedencia de la adopción.** Solo podrán adoptarse los menores de 18 años declarados en situación de adaptabilidad o aquellos cuya adopción haya sido consentida previamente por sus padres, **incluidos aquellos que están por nacer.**

Si el menor tuviere bienes, la adopción se hará con las formalidades exigidas para los guardadores.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1098 de 2006 –Código de la Infancia y la Adolescencia–, el cual quedará así:

**Artículo 66. Del consentimiento.** El consentimiento es la manifestación informada, libre y voluntaria de dar en adopción a un hijo o hija por parte de quienes ejercen la patria potestad ante el Defensor de Familia, quien los informará ampliamente sobre sus consecuencias jurídicas y psicosociales. Este consentimiento debe ser válido

civilmente e idóneo constitucionalmente. Para que el consentimiento sea válido debe cumplir con los siguientes requisitos:

1. Que esté exento de error, fuerza y dolo y tenga causa y objeto lícitos.
2. Que haya sido otorgado previa información y asesoría suficientes sobre las consecuencias psicosociales y jurídicas de la decisión.

Es idóneo constitucionalmente cuando quien da el consentimiento ha sido debida y ampliamente informado, asesorado y tiene aptitud para otorgarlo. Se entenderá tener aptitud para otorgar el consentimiento un mes después del día del parto **o durante el periodo de gestación otorgándole a la madre la opción de un acompañamiento médico y psicológico.**

A efectos del consentimiento para la adopción, se entenderá la falta del padre o la madre, no solamente cuando ha fallecido, sino también cuando lo aqueja una enfermedad mental o grave anomalía psíquica certificada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

No tendrá validez ~~el consentimiento que se otorgue para la adopción del hijo que está por nacer. Tampoco lo tendrá~~ el consentimiento que se otorgue en relación con adoptantes determinados, salvo cuando el adoptivo fuere pariente del adoptante hasta el tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o que fuere hijo del cónyuge o compañero permanente del adoptante.

Quien o quienes expresan su consentimiento para la adopción podrá revocarlo dentro del mes siguiente a su otorgamiento y **el consentimiento del hijo que está por nacer podrá revocarlo hasta un mes después del parto.**

Los adolescentes deberán recibir apoyo psicosocial especializado por parte del Instituto

Colombiano de Bienestar Familiar para que puedan permanecer con su hijo o hija, o para otorgar el consentimiento libre e informado. El consentimiento del padre o madre menor de dieciocho (18) años tendrá validez si se manifiesta con el lleno de los requisitos establecidos en el presente artículo. En este caso estarán asistidos por sus padres, o personas que los tengan bajo su cuidado y por el Ministerio Público.

Artículo 4°. *Principio de celeridad.* El procedimiento de adopción del hijo o hija que se encuentre por nacer tendrá prioridad frente a los demás procesos de adopción.

Artículo 5°. *Programa Nacional de Asistencia Médica y Psicológica para Mujeres en Estado de Embarazo No Deseado.*

Créese el Programa Nacional de Asistencia Médica y Psicológica para Mujeres en Estado de Embarazo No Deseado, el cual será liderado por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y que brindará asistencia médica y psicológica gratuita a las mujeres que se encuentren en estado de embarazo no deseado. En el marco de este programa se prestará la asistencia para las mujeres en estado de embarazo no deseado que decidan dar en adopción al menor no nacido.

El programa deberá ser implementado con la asistencia de las Secretarías de Salud de las Entidades Territoriales, o quien haga sus veces, y deberá materializarse en políticas públicas de acompañamiento a las mujeres en estado de embarazo no deseado y a las familias adoptantes.

El Programa Nacional de Asistencia Médica y Psicológica para Mujeres en Estado de Embarazo No Deseado emitirá un sistema de alertas entre las Instituciones prestadoras de Salud, Entidades Promotoras de Salud, Instituciones Educativas, Personerías, Procuradurías delegadas, alcaldías municipales, y demás entidades interesadas, para monitorear posibles casos de embarazos no deseados y brindar la información clara y oportuna sobre la alternativa de la adopción en el vientre materno.

Parágrafo. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, con la asistencia técnica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, reglamentará este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 6°. *Reserva.* Toda la información que se maneje por parte de las entidades que intervienen en la ejecución de lo dispuesto por esta ley deberá administrarse bajo absoluta reserva, so pena de la aplicación de las faltas disciplinarias correspondientes.

Artículo 7° *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes a la Cámara,

JULIÁN PEINADO RAMÍREZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Introducción

La sociedad actual, en la que se respetan las garantías individuales y los derechos sexuales y reproductivos, otorga la posibilidad a la mujer de ser autónoma para tomar decisiones sobre su proyecto de vida. Así mismo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-355 de 2006 despenalizó el aborto en tres causales:

- (i) Cuando la continuación del embarazo constituya peligro para la vida o la salud de la mujer, certificada por un médico;
- (ii) Cuando exista grave malformación del feto que haga inviable su vida, certificada por un médico; y,
- (iii) (Cuando el embarazo sea el resultado de una conducta, debidamente denunciada, constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo o de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas, o de incesto.
- (iv) Sin afectar la garantía individual de proteger el derecho que tiene la mujer para practicar el aborto como procedimiento para interrumpir el embarazo cuando ella lo solicita, aún si esta se encuentra en una de las tres causales definidas por la Corte Constitucional, se debe fortalecer la existencia de alternativas para las mujeres en estado de embarazo no deseado. Por eso, en este proyecto de ley se propone otorgar la posibilidad a la mujer de dar en adopción a su hijo aún sin este haber nacido y crear el Programa Nacional de Asistencia Médica y Psicológica para Mujeres en Estado de Embarazo No Deseado.

Brindar la posibilidad de dar en adopción al hijo no nacido, otorga la oportunidad a la madre de entregar al hijo que se encuentra por nacer inmediatamente después del parto a su familia adoptiva y no tener que esperar a que este nazca para iniciar el difícil y a veces demorado proceso de adopción.

En nuestro país, la Ley 1098 de 2003 –Código de la Infancia y la Adolescencia– prohíbe dar dicho consentimiento cuando se está en periodo de gestación. La ley establece inclusive un lapso más amplio: reza el artículo 66 “(...) *que se entenderá tener aptitud para otorgar el consentimiento un mes después del día del parto*”.

Así las cosas, una madre que se encuentra en un estado de embarazo no deseado, que se encuentra entre las causales de aborto dadas por la Corte, no tiene otra opción u alternativa que abortar a su hijo o concebirlo y esperar un mes para dar su consentimiento. Así mismo aquella que no se encuentra entre las causales y desea abortar, acudirá a la clandestinidad para abortar, pues hoy no existe ninguna política pública para atender a las personas que se encuentren en estado de embarazo no deseado, sin ninguna otra opción u alternativa brindada por el Estado.

Según la Encuesta Nacional de Salud –ENDS 2015–, entre las cifras más preocupantes están que el 50,5% de los hijos son productos de embarazos no deseado.



Fuente: ENDS 2015



Así mismo la encuesta señala que “(...) cerca del 10 por ciento del total de mujeres encuestadas refirió haber tenido una terminación del último embarazo. El 1.1 por ciento de terminaciones correspondieron a interrupciones o aborto inducidos, y 6.8 por ciento a pérdidas o abortos espontáneos”.

Existe una clara evidencia de que los abortos seguros se practican luego de que la Corte despenalizó el aborto en el año 2006 y envió órdenes precisas a las EPS y las IPS para atender dichos requerimientos. No obstante, la encuesta también establece que existe un inmenso camino por recorrer aún en cuanto a la práctica del aborto seguro, pues aún el 25%.8 de las mujeres piensa que el aborto no es legal en ningún caso, el 5.1% piensa que el aborto es legal en todos los casos, y el 56.1% piensa que el aborto es legal en algún caso.

Aun así, “(...) la mayoría de atenciones en casos de interrupción o aborto inducido después de mayo de 2006, fecha en la que se despenalizó parcialmente el aborto en Colombia (Sentencia C-355 de 2006), se realizaron en hospitales, centros o puestos de salud públicos (28.5%). No obstante, esta proporción es considerablemente menor a la atención de los demás tipos de evento obstétricos. En el 26.1 por ciento no hubo atención, y en el 17.5 por ciento la atención se dio en un consultorio médico particular. Cabe anotar que la atención en centros de EPS en

los casos de interrupción o aborto inducido (13.3%) fue menor que en los demás eventos (23%)”.

Otra alternativa que encuentran las mujeres en estado de embarazo no deseado, y que no se encuentran entre las causales legales para realizarse un aborto, o que se encuentran entre ese 25.8% que piensa que el aborto no es legal, es practicarse un aborto clandestino. La Organización Mundial de la Salud calcula que cada año en el mundo aproximadamente 50 millones de mujeres se someten al aborto. Se considera que el 40% de estos eventos ocurren en deficientes condiciones sanitarias. Los 20 millones de abortos inseguros que suceden cada año dan por resultado cerca de 78.000 muertes maternas y cientos de miles de incapacidades en las mujeres, la mayoría de las cuales ocurren en las regiones en desarrollo<sup>1</sup>.

Aunado a esto, se encuentra que una de las causas más frecuentes de mortalidad materna es el aborto inseguro, “(...) de tal forma que cada año fallecen en el mundo alrededor de 600.000 mujeres por causas relacionadas con el embarazo, parto o puerperio” (Sentencia C- 355 de 2006).

El aborto inseguro es por tanto un grave problema de salud pública, que merece la atención estatal y que puede mitigarse a través de creación de garantías institucionales que entreguen a la mujer más opciones cuando se encuentra en un estado de embarazo no deseado.

No obstante los anteriores datos, considera el Ministerio que en la medida que la mayoría de los abortos se hace en la clandestinidad, resulta muy difícil estimar el número real de abortos inducidos y obtener datos confiables.

De esta forma, el proyecto de ley pretende ser una alternativa u opción para aquellas mujeres que se encuentren en esta situación en la cual no se desea al hijo que está por nacer, así no se contradice con el derecho que tiene la mujer a abortar, simplemente entrega una herramienta adicional para que esta de forma informada y guiada encuentre otra forma de solventar la difícil circunstancia que atraviesa.

## 2. Contenido del proyecto de ley

### a) Autorización de dar consentimiento para dar en adopción en estado de gestación

La Sentencia T-510 de 2003 establece que el consentimiento debe estar exento de vicios (error, fuerza o dolo) y que además debe ser apto, es decir, otorgado en circunstancias de estabilidad anímica y emocional, y de plena consciencia y libertad.

En la Sentencia C-383 de 1996, la Defensoría del Pueblo y otros actores intervinientes argumentaron que el consentimiento apto se desdibuja cuando “acaecen circunstancias excepcionales que merman la autonomía de la voluntad, como ocurre justamente durante el embarazo; prueba de tal circunstancia, es que los consentimientos otorgados antes del parto

<sup>1</sup> Extraído de la Sentencia C- 355 de 2006 que despenalizó el aborto en Colombia.



tienen una alta probabilidad de ser revocados, y tal revocación no solo tiene efectos nocivos en la propia madre, sino sobre todo en el menor. En otras palabras, el estado de embarazo y el período inmediatamente posterior al parto, es incompatible con la seguridad, seriedad y estabilidad del consentimiento, por lo que las medidas legislativas que lo limitan en estos períodos temporales son válidas”.

Así las cosas, se presume en estos conceptos que la mujer que se encuentra en estado de embarazo no tiene las capacidades, ni la aptitud emocionales suficientes para tomar decisiones sobre su cuerpo y su proyecto de vida; sin embargo, dichas razones son inválidas en la medida que el principio de progresividad ha imperado en las recientes decisiones de las altas Cortes, en donde prevalece el derecho a la dignidad, la intimidad, el libre desarrollo de la personalidad, la autonomía reproductiva, y el derecho a la autodeterminación de la mujer, así como proteger su vida y salud.

En virtud de una visión liberal y respetuosa de las garantías individuales de la mujer, es inconcebible que un estado social de derecho ponga barreras a las mujeres en la proyección de su proyecto de vida, inhibiéndolas de la opción de la adopción desde el vientre como alternativa al aborto, bajo el concepto de que el embarazo es un estado que no otorga la garantía suficiente de que dicho consentimiento de dar en adopción al hijo que está por nacer sea apto.

Incluso, desde el 2008 la Corte ha avalado bajo el concepto de capacidad evolutiva, según el cual no se requiere ser mayor de edad para tomar decisiones que tienen una afectación en sus derechos fundamentales, y le ha otorgado el derecho al aborto a menores de edad. Así mismo, desde el año 2006 la Corte Constitucional ha protegido el derecho al aborto de las mujeres y niñas en estado de discapacidad, avalando los contenidos de la Convención de Naciones Unidas en el artículo 12 que reconoce que las personas en situación de discapacidad gozan de capacidad jurídica en igualdad de condiciones que todas las personas en todos los aspectos de su vida, lo que incluye sus derechos sexuales y reproductivos.

En este sentido, y otorgando una mayor gama de opciones a las madres que se encuentran en una situación de embarazo no deseado, debe permitirse por parte del estado que dicha madre opte por el aborto en los casos que la Corte lo permite, o que opte por la adopción como lo propone el presente proyecto, sin imponer ningún tipo de barreras, al contrario, entregándole las herramientas informativas suficientes para que dicha decisión sea consiente y libre.

De esta forma, el proyecto de ley concibe la idea de que la información que se suministre a tiempo pueda asegurar a la mujer una mayor capacidad de decisión, por ello advierte la necesidad de que dicho consentimiento tenga validez cuando ha sido debida y ampliamente informado, asesorado y tiene aptitud para otorgarlo aún si se encuentra en el periodo de

gestación otorgándole a la madre la opción de un acompañamiento médico y psicológico.

La Corte sobre el consentimiento en materia de adopciones ha señalado el artículo 4° de la Convención de La Haya que se encuentra implícitamente en el artículo 94 del Código, a saber, “no basta con que se le brinde la información a la persona y se asegure que la comprendió cabalmente; se requiere también que la persona sea convenientemente asesorada. Esto es, la madre, o la persona que ejerza la patria potestad, debe ser aconsejada y guiada. No basta con suministrar amplia y debidamente la información si quien la recibe no la comprende realmente en su cabal dimensión y alcance, ni sabe cómo usarla y qué consecuencias se derivarán de decidir algo al respecto. Solo a partir de ese grado de conciencia sobre el acto propio se puede entender que el consentimiento fue pleno”.

En la Sentencia C-383 de 1996 la Corte Constitucional decidió declarar fallo inhibitorio frente a la posibilidad de dar consentimiento del hijo que se encuentra por nacer por efectos de ineptitud de la demanda, sin embargo, el caso que allí se demandaba era un caso de una madre que se encontraba en una situación médica que podría causarle la muerte previo o durante el parto, y deseaba dar en adopción a su hijo antes de que este naciera, sin embargo dicho consentimiento se encuentra restringido en la ley que hoy se pretende modificar. Como bien dijo la Corte, el Legislador no previó esta situación particular, a lo cual queremos dar respuesta con este proyecto de ley.

#### **b) Programa Nacional de Asistencia Médica y Psicológica para mujeres en estado de embarazo no deseado en Colombia**

En Argentina, en medio del debate sobre la despenalización del aborto durante las primeras 12 semanas de vida realizado en agosto de 2018, en el cual el Senado argentino rechazó dicho proyecto; surgió la alternativa que propone la adopción desde el vientre. El Diputado Nacional Juan Brugüe prepuso dicha iniciativa para “la protección de la mujer embarazada y las niñas y niños por nacer”. “Esta modificación contribuye una opción para las embarazadas que no quieran criar al bebé, y, por otro lado, permite la posibilidad de que otras mujeres cumplan el deseo de ser madres. De esta forma, las familias pueden adoptar al bebé antes de su nacimiento”, señaló el diputado.

Con 38 votos en contra, 31 a favor y 2 abstenciones, el Senado de Argentina rechazó en las primeras horas del jueves el proyecto de ley para otorgar a las mujeres el derecho a optar voluntariamente por la interrupción de su embarazo.

Además, también se presenta por parte del senador Guillermo Pereyra un proyecto sobre la protección de la mujer en estado de embarazo no deseado, en este proyecto se introduce la idea de crear el Programa Nacional de Asistencia Médica y Psicológica para mujeres en estado de embarazo no deseado, garantizando la asistencia médica y

psicológica a quien decide dar en adopción, tanto en el ámbito privado como a través de las obras sociales y medicina prepaga.

Por ello, acogiendo esta idea también se busca la creación de un Programa Nacional de Asistencia Médica y Psicológica para mujeres en estado de embarazo no deseado en Colombia liderado por el Ministerio de Salud y el Instituto Colombiano de Bienestar familiar garantizando la asistencia médica y psicológica gratuita a quien decida dar en adopción.

Una de las finalidades de la creación de dicho programa es la creación de una política pública para mujeres en estado de embarazo no deseado, que debe ser replicado en cada entidad territorial para informar, acompañar, y guiar a las madres gestantes y a sus familias en todo el proceso alternativo de la adopción.

### c) Principio de celeridad y reserva

La adopción surte dos etapas: una administrativa y otra judicial. La primera se surte ante el ICBF y la segunda a través de sentencia judicial en los juzgados de familia, donde se busca que con una sentencia ejecutoriada se establezca la relación paterno filial.

Lo que se busca con el proyecto de ley es darles celeridad y prioridad a estos procesos en el ICBF toda vez que se presume que la madre querrá entregar de su hijo inmediatamente luego del parto.

Además, entendiendo que se debe proteger la intimidad de la mujer y que esta decisión pertenece a su integridad y esfera personal se garantiza que la información que se entregue a cualquier entidad sobre la opción de adopción desde el vientre debe ser guardada con absoluta reserva.

### 3. Sustento legal y constitucional

Hoy en día, tal y como está planteado en el Código de la Infancia y la Adolescencia el consentimiento para dar en adopción al hijo que está por nacer no tiene validez, y ello ha tenido un sustento en la Convención de la Haya sobre adopciones, ratificado por la Ley 265 de 1996, convenio relativo a la protección internacional artículo 4.c.4 en donde se establece:

#### CAPÍTULO II - CONDICIONES DE LAS ADOPCIONES INTERNACIONALES

##### Artículo 4°

Las adopciones consideradas por el Convenio solo pueden tener lugar cuando las Autoridades competentes del Estado de origen:

- a) Han establecido que el niño es adoptable;
- b) Han constatado, después de haber examinado adecuadamente las posibilidades de colocación del niño en su Estado de origen, que una adopción internacional responde al interés superior del niño;
- c) Se han asegurado de que:
  - 1) Las personas, instituciones y autoridades cuyo consentimiento se requiera para

la adopción han sido convenientemente asesoradas y debidamente informadas de las consecuencias de su consentimiento, en particular en relación al mantenimiento o ruptura, en virtud de la adopción, de los vínculos jurídicos entre el niño y su familia de origen,

- 2) Tales personas, instituciones y autoridades han dado su consentimiento libremente, en la forma legalmente prevista y que este consentimiento ha sido dado o constatado por escrito,
- 3) Los consentimientos no se han obtenido mediante pago o compensación de clase alguna y que tales consentimientos no han sido revocados, y
- 4) **El consentimiento de la madre, cuando sea exigido, se ha dado únicamente después del nacimiento del niño; y** (negrilla fuera de texto)
  - d) Se han asegurado, teniendo en cuenta la edad y el grado de madurez del niño, de que,
    - 1) Ha sido convenientemente asesorado y debidamente informado sobre las consecuencias de la adopción y de su consentimiento a la adopción, cuando este sea necesario,
    - 2) Se han tomado en consideración los deseos y opiniones del niño,
    - 3) El consentimiento del niño a la adopción, cuando sea necesario, ha sido dado libremente, en la forma legalmente prevista y que este consentimiento ha sido dado o constatado por escrito, y
    - 4) El consentimiento no ha sido obtenido mediante pago o compensación de clase alguna

Sin embargo, la Corte se ha pronunciado sobre este particular estableciendo que el artículo 4° de la Convención de La Haya, dentro de su propósito general, y en especial en las condiciones que supone en su artículo 4° fija una serie de reconocimientos de las adopciones internacionales entre estados contratantes cuando un niño con residencia habitual en uno de estos países, es o pretender ser desplazado a otro en virtud de la constitución de un vínculo de filiación. “*Como puede observarse, la norma no fija los requisitos de las adopciones de menores, ni establece como condición el consentimiento, ni tampoco que este se produzca luego del nacimiento del menor; lo que se dispone es que el reconocimiento de la adopción internacional por parte del Estado de recepción, se debe condicionar a que el consentimiento de la madre se haya producido luego del nacimiento*” (Sentencia C-403/13).

Además reconoce la Corte diferencias sustanciales entre lo que se regula en la convención de La Haya y la Ley 1098 de 2006, estableciendo que esta última es quien prohíbe la validez del consentimiento de la madre para la adopción de su

hijo biológico incluso extendiéndolo hasta un mes después del parto; en cambio el Convenio ratificado por la Ley 265 de 1996 se refiere exclusivamente a adopciones internacionales, en este sentido podría darse que una adopción se perfeccionada a nivel nacional y no ser reconocida por otro Estado.

Así lo dice la Corte en la mencionada Sentencia C-403/13:

*De este modo, existen diferencias sustanciales entre una y otra disposición, así: (i) Mientras la Ley 265 de 1996 establece las condiciones para que el reconocimiento estatal de las adopciones internacionales, en la Ley 1098 de 2006 se fijan los requisitos legales para la constitución del vínculo filial; esta diferencia es sustancial, porque bien podría ocurrir que una adopción perfeccionada al amparo de la legislación nacional no sea reconocida por otro Estado; (ii) la Ley 265 de 1996 se refiere exclusivamente a las adopciones internacionales, mientras que el Código de la Infancia y la Adolescencia se refiere a estas y a las nacionales; (iii) si bien ambas normas coinciden en impedir el consentimiento de la madre para la adopción del hijo en gestación, la Ley 1098 de 2006 establece una limitación temporal más extensa, ya que se prolonga hasta un mes después del parto.*

De esta forma, el presente proyecto no vulnera una norma superior pues lo que aquí se está regulando no coincide con el objeto de lo que pretende regular la Convención de La Haya. Al contrario, el presente proyecto encuentra su sustento normativo en la Constitución Política de Colombia:

**El artículo 11 establece que el derecho a la vida es inviolable y que no habrá pena de muerte.**

El artículo 13 de la Constitución Política establece que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El artículo 15 de la Constitución Política dice que todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar.

El artículo 16 de la Constitución Política establece que todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

El artículo 42 de la Constitución que prescribe que “la pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos”.

El artículo 43 de la Constitución, el cual prescribe que “durante el embarazo y después del parto la mujer gozará de especial asistencia y protección del Estado”.

Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer artículo 16, ordinal e), (CEDAW, por sus siglas en inglés)

que reconoce el derecho de la mujer y el hombre a decidir libremente sobre el número de sus hijos e hijas y el intervalo entre los nacimientos.

El artículo 12 de la CEDAW que impone a los Estados la obligación de asegurar “a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia”.

El artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño que los obliga a proporcionar “atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres”.

**4. Conclusión**

Abordar los casos de embarazos no deseado es una deuda que se tiene como país. En el fondo de la discusión se reclama la apertura de alternativas para las mujeres que se encuentran en esta situación. Con este proyecto se amplía ese abanico de opciones al permitir la adopción prenatal como una alternativa para las mujeres que se encuentran en esta situación. Así mismo, con la creación Programa Nacional de Asistencia Médica y Psicológica para mujeres en estado de embarazo no deseado en Colombia, se brindará un acompañamiento integral a estas mujeres para tomar las decisiones que consideren pertinentes con base en su situación. Por eso, considerado la oportunidad de generar bienestar para mujeres y niños, se propone esta iniciativa.

De los honorables Representantes a la Cámara,

*Julián Peinado*  
**JULIÁN PEINADO RAMÍREZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Antioquia  
*Crisanto Pisso*  
*Nilton Córdoba*

SECRETARÍA GENERAL  
 El día 30 de Julio del año 2019  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo  
 No. 094 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por:  
HR Julian Peinado, HR Crisanto Pisso, HR Nilton  
Cordoba  
 SECRETARIO GENERAL



## PROYECTO DE LEY NÚMERO 095 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se dictan disposiciones para realizar seguimiento y evaluación a la implementación de los planes de desarrollo, en especial a nivel territoriales”*

### CAPÍTULO I

#### Disposiciones Generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como propósito otorgar a los organismos departamentales de planeación, a los Consejos Territoriales de Planeación y al Departamento Nacional de Planeación, facultades de seguimiento orientado a resultados e impacto en la implementación de los planes de desarrollo que permita en especial, evaluar la gestión territorial.

Artículo 2°. *Conceptos.* Para la implementación de esta ley se tendrán en cuenta los siguientes conceptos:

**Gestión territorial:** Hacer referencia a la capacidad de los territorios de organizar, decidir y ejecutar las políticas, estrategias, acciones e instrumentos, que, desarrollados de forma sistemática, posibilitan la transformación y la ejecución de decisiones de la planeación y planificación del territorio, además de garantizar la viabilidad política, institucional, técnica y participativa en la ejecución de los planes de desarrollo territoriales.

**Seguimiento de los planes de desarrollo orientado a resultados:** Análisis técnico y sistemático sobre el cumplimiento de los programas establecidos en los planes de desarrollo, con base en los indicadores establecidos en dicho plan.

**Seguimiento de los planes de desarrollo orientado a impacto:** Análisis técnico y sistemático que identifica los efectos positivos o negativos de los programas sobre su población beneficiaria, incluidos en los planes de desarrollo.

### CAPÍTULO II

#### De los Consejos Territoriales de Planeación en los planes de desarrollo

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo 12. Funciones del Consejo Nacional de Planeación.** Son funciones del Consejo Nacional de Planeación:

1. Analizar y discutir el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo.
2. Organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la organización de reuniones nacionales y regionales con los Consejos Territoriales de Planeación en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.

3. Absolver las consultas que, sobre el Plan Nacional de Desarrollo, formule el Gobierno nacional o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan.
4. Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan.
5. Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno.
6. Realizar seguimiento a la implementación del Plan de Desarrollo.

**Parágrafo.** El Departamento Nacional de Planeación prestará al Consejo el apoyo administrativo, logístico y técnico que sea indispensable para su funcionamiento.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 42 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo 42. Seguimiento y evaluación.** Corresponde a los organismos departamentales de planeación efectuar el seguimiento orientado a resultados de los planes de desarrollo según lo dispuesto en el artículo 2° de la presente ley, tanto del respectivo departamento, como de los municipios de su jurisdicción.

De igual forma, y con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 3° del Decreto número 2189 de 2017, corresponde a los Consejos Territoriales de Planeación hacer el seguimiento orientado a impacto de los planes de desarrollo tanto del respectivo departamento, como de los municipios de su jurisdicción.

Esta información será enviada al Departamento Nacional de Planeación, entidad que evaluará la consecución de los objetivos de resultados e impacto, y hará pública la correspondiente evaluación a través de los canales de comunicación oficiales de la Nación.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 49 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo 49. Apoyo Técnico y Administrativo.** Para los efectos de los procesos de planeación de que trata la presente ley asignanse las siguientes responsabilidades de apoyo técnico y administrativo:

1. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación y los organismos de planeación departamentales y municipales, establecerá un sistema de información que permita elaborar diagnósticos y realizar labores de seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo por parte de las entidades nacionales y territoriales de planeación.
2. El Departamento Nacional de Planeación, organizará y pondrá en funcionamiento un sistema de seguimiento y evaluación orientado a resultados e impacto, posterior

del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales, que será coordinado, dirigido y orientado por el mismo Departamento.

3. Las entidades territoriales, a través de sus organismos de Planeación, organizarán y pondrán en funcionamiento bancos de programas y proyectos y sistemas de información para la planeación. El Departamento Nacional de Planeación organizará las metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar estos sistemas para la planeación y una Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos, de acuerdo con lo que se disponga en el reglamento.
4. Los departamentos, distritos y municipios con 100.000 o más habitantes cumplirán lo establecido en el numeral anterior en un plazo máximo de dieciocho meses y los demás municipios, en un plazo máximo de tres años, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para lo cual los departamentos prestarán el apoyo necesario.
5. Los programas y proyectos que se presenten con base en el respectivo banco de proyectos tendrán prioridad para acceder al sistema de cofinanciación y a los demás programas a ser ejecutados en los niveles territoriales, de conformidad con los reglamentos del Gobierno nacional y de las autoridades competentes.

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



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 095  
DE 2019**

*por medio del cual se dictan disposiciones para la implementación de los planes de desarrollo territoriales y se fomenta el crecimiento económico de las regiones”*

**I. Aspectos Generales del proyecto de ley**

Este proyecto de ley tiene como propósito mejorar el proceso de seguimiento a la implementación de los planes de desarrollo territoriales con la participación de los Consejos Territoriales de Planeación, estableciendo metodologías que evalúen además del resultado, el impacto de los programas definidos en los planes de desarrollo municipales y departamentales. Esta iniciativa surge, además de lo anterior, de la necesidad de fomentar el desarrollo territorial en el país y de hacer uso eficiente de las instituciones creadas para fortalecer el proceso de formulación y ejecución de los planes de desarrollo en los territorios.

Los Consejos Territoriales de Planeación, según lo establece la Ley 152 de 1994, son los órganos consultivos de la instancia de planeación departamental y municipal y están conformados por Representantes de los sectores sociales y autoridades de cada entidad territorial. Sin perjuicio de lo anterior, al ser un órgano consultivo sin financiación, sus funciones, en la mayoría de los casos, se ven interrumpidas y sin incidencia alguna en los procesos de planeación. A pesar de su importancia, las secretarías de planeación han llegado incluso a considerar a estos consejos como innecesarios en la formulación de los planes de desarrollo. Sin embargo, al estar amparados bajo la Constitución, deben ser consultados antes de aprobar cualquier iniciativa contemplada dentro de los planes de desarrollo que les competen. Lo que sucede en la mayoría de los casos es que una vez aprobado el plan de desarrollo, queda a discreción de cada una de las Secretarías de Planeación realizar el seguimiento a la implementación de lo que se aprobó. Estas instancias están enfocadas en analizar los resultados de los programas implementados, pero no su impacto en la sociedad, de ahí que sea necesario crear un mecanismo de seguimiento orientado al impacto de los programas en la sociedad.

**Los Consejos Territoriales de Planeación**

Bajo el principio de autonomía territorial cada municipio y departamento está facultado para determinar qué funciones cumplirán los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) en el proceso de planeación según lo establece el artículo 340 constitucional y la Ley 152 de 1994. Sin embargo, estos Consejos deben guiarse por los lineamientos constitucionales que establecen las funciones, la conformación y el alcance del Consejo Nacional de Planeación (CNP), instancia consultiva del proceso de planeación a nivel nacional, cuya réplica en las regiones son los CTP.

*Marco Normativo*

La mención de este marco normativo iniciará por señalar la naturaleza del CNP como figura central



de lo que son los CTP. El CNP es creado por la Constitución Política de 1991, en su artículo 340, el cual establece que el mismo estará integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Adicionalmente, señala que su principal función es servir de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo, lo que implica emitir un concepto en la fase de elaboración de dicho Plan y, posteriormente, realizar seguimiento y evaluación periódica sobre su ejecución (Constitución Política de Colombia, 1991).

El Consejo Nacional de Planeación es la instancia que cumple la función más importante dentro del ejercicio de planeación participativa, ya que en esta confluyen las entidades territoriales y los distintos sectores que integran la sociedad civil con el fin de ser un auténtico espacio de participación ciudadana en todas las fases y procesos planificadores del país (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, 2018). A su vez los CTP, son los encargados de llevar a cabo esta actividad en los departamentos y municipios, conforme al principio de autonomía territorial. A continuación, se incluyen las normas que dan vida jurídica a esta instancia.

- **Ley 152 de 1994**, por la cual se establece la *Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*.

*Capítulo IX. Autoridades e instancias territoriales de planeación.*

De forma específica los CTP en el artículo 34 de la Ley 152, establece su conformación los cuales se encuentran a cargo de los Gobernadores y Alcaldes.

Por su parte el artículo 35, incluye las mismas definidas para el CNP. De manera que, en caso de modificar las funciones de los CTP, es preciso realizar modificaciones a la instancia de orden nacional.

- **Decreto número 2284 de 1994**, por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 9° y 11 de la Ley 152 de 1994, *Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo*.

Establece que la participación de los Consejeros Nacionales de Planeación, representantes de las entidades territoriales, se hará con independencia de la persona que ejerza los cargos de Gobernador y Alcalde, según sea el caso. Adicionalmente, reglamenta los parámetros para el proceso de designación de los Consejeros Nacionales.

- **Sentencia C-015/96. Ley del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas**

Contempla los aspectos relacionados con la designación de los Consejeros Nacionales de Planeación y con su naturaleza. Respecto al concepto que debe emitir el CNP, la sentencia señala que: “*es requisito indispensable, de obligatoria observancia, para la validez de la ley mediante la cual se adopte el Plan Nacional de Desarrollo*”. (Sentencia C-015/96)<sup>1</sup>

- **Sentencia C-191/96. Plan de Desarrollo**

Establece que la participación democrática permea todo el proceso de planeación y no solo interviene en la elaboración del Plan. Esto significa que es perfectamente legítimo que la ley establezca, dentro de ciertos límites, mecanismos de ejecución, fiscalización y evaluación del Plan que sean esencialmente participativos.<sup>2</sup>

- **Sentencia C-524/03. Plan de Desarrollo**

“(…) *la realización del principio de participación consagrado en la Carta Política exige que la actuación del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales, como instancias para la discusión del Plan de Desarrollo, se garantice no solo en la fase de aprobación sino también frente a las modificaciones del Plan, lo que les otorga a dichos consejos permanencia institucional para el cumplimiento de su función consultiva*”. En consecuencia, la función consultiva de los Consejos de Planeación no se agota en la fase de discusión del Plan, sino que se extiende a las etapas subsiguientes relacionadas con su modificación y posible seguimiento a la implementación.<sup>3</sup>

De la revisión normativa anterior se concluye que los Consejos de Planeación son instancias consultivas de participación ciudadana. Sin embargo, no cuentan con el reconocimiento necesario para que su gestión sea eficiente, por lo cual se hace necesario este proyecto de ley.

## II. Definición de conceptos

- a) **Gestión territorial:** La definición incluida en el artículo 2 es una adaptación de la definición proporcionada por el informe presentado por el Departamento Nacional de Planeación (2012) *Instrumentos para la gestión pública territorial por resultados*. La gestión territorial es determinante para dar cuenta de las herramientas que requiere el municipio o departamento para potencializar sus niveles de desarrollo. Estas estrategias incluyen mejoras en el funcionamiento de las dependencias públicas de las divisiones municipales y departamentales del territorio e incentivos a la productividad. Esta última puede ser de carácter privado o público y debe fomentar la integración regional.

Este proyecto de ley, con la modificación de las funciones de los CTP, pretende otorgar herramientas de gestión territorial enfocadas en el proceso de seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo.

Proporcionar la definición del concepto en el proyecto de ley es relevante, toda vez que cada acción de seguimiento y evaluación llevadas a cabo por los organismos de planeación y los CTP deben estar orientadas a fomentar el desarrollo de sus territorios. Esto solo es posible si se toma a consideración las características generales y específicas del proceso de gestión territorial.

<sup>1</sup> Departamento Nacional de Planeación. Marco Jurídico del CNP. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/CNP/Paginas/Marco-Juridico-del-CNP.aspx> [Fecha de consulta: 15 de marzo de 2019]

<sup>2</sup> Ídem.

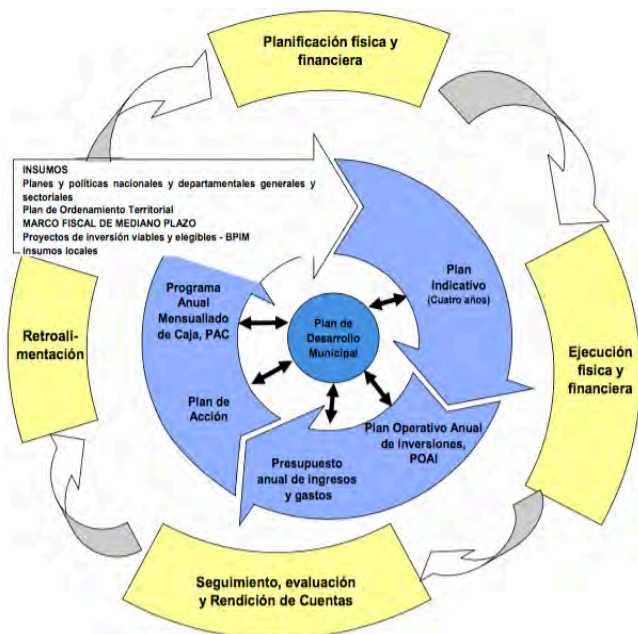
<sup>3</sup> Ídem.

**b) Seguimiento de los planes de desarrollo orientado a resultados:** La definición incluida en el artículo 2° es una adaptación de la conceptualización proporcionada por el Departamento Nacional de Planeación (2005) en su informe *Metodología para la medición y el análisis del desempeño municipal*. Es preciso definir los objetivos del seguimiento de los planes de desarrollo orientado a resultados, ya que esta función está asignada a los organismos territoriales de planeación y se debe diferenciar del seguimiento que realizarán los CTP.

**- Utilidad del seguimiento orientado a resultados**

1. Permite determinar el cumplimiento de las metas trazadas.
2. Identifica la ejecución presupuestal de los programas.
3. Promueve la rendición de cuentas por parte del ordenador del gasto con base a los objetivos planteados y la ejecución presupuestal de los programas.

En la actualidad, la metodología establecida por el DNP para realizar el seguimiento de la gestión pública territorial orientado a resultados utiliza varios instrumentos de gestión: el Marco Fiscal de Mediano Plazo, (MFMP), el Plan Indicativo, el Plan Operativo Anual de Inversiones (POIA), el Presupuesto, el Plan de Acción y el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC); los cuales son complementarios, interdependientes, comparten información y se interrelacionan y articulan de forma permanente. El gráfico que se muestra a continuación señala las diferentes fases del proceso de seguimiento y evaluación. Cabe aclarar que esta metodología es sujeta de actualizaciones de cada uno de los instrumentos de gestión que aquí se mencionan conforme a las consideraciones del DNP.



Fuente: DNP. (2012). *Instrumentos para la gestión pública territorial por resultados*. Bogotá, D. C.

El objetivo de definir el proceso de seguimiento de los planes de desarrollo orientado a resultados es facultar a los organismos departamentales de planeación para realizar dicho seguimiento y al DNP de proveer los insumos necesarios para su correcta ejecución.

**c) Seguimiento de los planes de desarrollo orientado a impacto:** La definición incluida en el artículo 2° es una adaptación de la conceptualización proporcionada por el Departamento Nacional de Planeación (2011) en su informe *El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)*.

**- Utilidad del seguimiento orientado a impacto<sup>4</sup>**

1. Permite registrar y analizar todas las experiencias (positivas y negativas).
2. Evalúa el contexto socioeconómico y político.
3. Identifica los actores involucrados.
4. Concerta aportes de los técnicos en gestión, mediante la difusión de la información proveniente de la evaluación y su posterior discusión entre todos los responsables de la gestión.
5. Informa de forma clara y objetiva a los responsables de la toma de decisiones sobre la marcha de los programas.

Se considera pertinente incluir un seguimiento a los planes de desarrollo orientado al impacto, ya que lo que se obtiene con un seguimiento orientado a resultados es un análisis del estado de las metas propuestas para cada período de gobierno y no la incidencia de las mismas en el bienestar de la población. Lo que se pretende al incorporar esta metodología de seguimiento y evaluación es que los ciudadanos den cuenta de sus percepciones en torno a la implementación de los programas que los relaciona directamente y se cuente con herramientas para mejorar el proceso de planeación en el período siguiente.

De esta forma, se busca con esta nueva metodología que el DNP establezca indicadores sencillos para analizar el impacto de los planes de desarrollo, teniendo en cuenta que quienes estarán a cargo de esta labor, serán los Consejos Territoriales de Planeación.

**III. Justificación del articulado**

Artículo 3°. Las modificaciones de que trata este artículo buscan ampliar las funciones de los CTP. Para que los CTP obtengan facultades de seguimiento a la implementación de los planes de desarrollo, es necesario incluir una modificación al artículo 12 de la Ley 152 de 1994 que establece las funciones del Consejo Nacional de Planeación. Esto debido a que en el artículo 35 de la misma ley, se establece que las funciones de los CTP

<sup>4</sup> Adaptado del Manual para la evaluación de impacto en programas de formación. (Chile).

son aquellas exigidas para la instancia nacional. Así mismo, se modifica el párrafo solicitando además de apoyo logístico, apoyo técnico para los Consejos. Lo anterior teniendo en cuenta que ahora estas instancias de planeación deberán realizar seguimiento a la implementación de los planes de desarrollo orientado al impacto de los programas y deben contar con las herramientas necesarias para cumplir de manera eficiente su labor.

Lo mencionado anteriormente se fundamenta con base en un claro mandato constitucional sobre la participación ciudadana en los procesos de planeación. La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa al respecto, denotando que “la finalidad de la norma demandada –sobre participación ciudadana en procesos de planeación– es propender por la efectividad de tales mecanismos, en la medida en que asigna a la autoridad de planeación un deber funcional” (Corte Constitucional, Sentencia C-524/03, subrayado por fuera del texto original). Así, se proyecta cómo la finalidad de la participación ciudadana en dichos procesos no tiene únicamente un carácter declarativo, sino que busca analizar una implementación efectiva de estos. Lo anterior, sin socavar los límites que la participación ciudadana debe tener, ya que la evaluación de la implementación no sobrepasa el campo de acción de las entidades, al no ser esta una función de aprobación o ejecución.

Acercas de la constitucionalidad de una proposición de la naturaleza de la presentada, la Corte ha expresado que: “[...]la Constitución Política se encarga de señalar la naturaleza de la actividad a cargo del Consejo Nacional de Planeación, cuando dispone en el artículo 340 que “tendrá carácter consultivo”. No obstante, de manera complementaria, el Constituyente dispuso que en Ley Orgánica se determinen las funciones del Consejo Nacional y las de los consejos territoriales de planeación (artículo 342). Por ello, es constitucionalmente admisible que el legislador establezca las funciones a cargo del Consejo Nacional de Planeación y la oportunidad para cumplirlas, con lo cual no se altera ni la naturaleza ni el carácter constitucional de sus actuaciones”. (Corte Constitucional, Sentencia C-524/03, subrayado por fuera del texto original).

Artículo 4°. Establece los mecanismos de evaluación y seguimiento de los organismos de planeación y los CTP. El artículo 42 de la Ley 152 de 1994 es modificado completamente con el fin de especificar qué tipo de seguimiento deberán realizar los organismos de planeación que son entendidos como las Secretarías respectivas de cada municipio y departamento y los CTP.

El artículo actual es el siguiente:

**Artículo 42. Evaluación.** Corresponde a los organismos departamentales de planeación efectuar la evaluación de gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión tanto del respectivo departamento, como de los municipios de su jurisdicción.

Se consideró relevante incluir además de la evaluación el seguimiento a la implementación de los planes de desarrollo, ya que las entidades territoriales más allá de realizar la evaluación, deben enfocarse en realizar el seguimiento de acuerdo a los criterios establecidos:

- Los organismos departamentales de planeación realizarán seguimiento orientado a los resultados. Es decir, dar cuenta de los objetivos alcanzados tomando como referente los indicadores previamente establecidos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Los Consejos Territoriales de Planeación deberán realizar el seguimiento orientado al impacto. Es por tal motivo que deben contar con el apoyo técnico del DNP. Al asumir esta función, es de esperarse que tanto Gobernadores como Alcaldes seleccionen a sus consejeros de forma tal que se dé cumplimiento efectivo a las obligaciones que aquí se confieren.

#### Proceso de seguimiento y evaluación

Artículo 5°. Establece la función de apoyo técnico a los CTP por parte del DNP. El Departamento Nacional de Planeación establecerá los lineamientos pertinentes para que los municipios y departamentos realicen sus funciones de seguimiento y evaluación orientado a resultados e impacto de los planes de desarrollo. Esta modificación sumada a la propuesta en el artículo tercero donde se define el carácter técnico del apoyo del DNP a estos Consejos, contribuirá a la tecnificación de las funciones y a fomentar la planeación participativa en los territorios con mayores niveles de tecnicidad. El objetivo es que los CTP dejen de ser meras instancias de cumplimiento normativo y se conviertan en organismos clave en el proceso de planeación.

#### IV. Conclusión

Este proyecto de ley busca impactar de manera positiva el proceso de planeación territorial y otorgar herramientas de seguimiento y evaluación por medio de los Consejos Territoriales de Planeación y de esta forma, fomentar la planeación participativa. Así mismo, permitirá que las entidades de orden nacional estén informadas de los aspectos positivos y negativos de la implementación de los planes de desarrollo territoriales y tomar decisiones en torno a las formas de incentivar el desarrollo regional dadas las particularidades de los territorios.

En su visión más amplia, este proyecto de ley contribuye a estimular el desarrollo regional a través de la tecnificación de la gestión territorial, generando interés entre los ciudadanos de participar activamente en el proceso de planeación de sus municipios y departamentos.

#### Bibliografía

Asamblea Nacional Constituyente . (04 de Julio de 1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá, Colombia .



CEPAL. (20 de Mayo de 2019). *Consejo Nacional de Planeación de Colombia*. Obtenido de Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/consejo-nacional-de-planeacion-de-colombia>

Departamento Nacional de Planeación. (2005). *Metodología para la medición y el análisis del desempeño municipal*. Bogotá : Proyecto profundización de la Descentralización en Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). *El Papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)*. Bogotá : Guías para la gestión pública territorial.

Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Instrumentos para la gestión pública territorial por resultados*. Bogotá : Guías para la gestión pública territorial.

metodología para establecer las estructuras de costos de los diferentes servicios que presta el Gobierno nacional, Distrital y Municipal, con el fin de determinar los valores ajustados a la realidad territorial y eliminar la posibilidad de tener precios con incrementos injustificados en bienes y servicios que se contraten con recursos públicos y permitir un mejor control y seguimiento.

Parágrafo 9°. El Departamento Nacional de Planeación, las Secretarías de Planeación Departamentales y Municipales o la instancia que haga sus veces y según corresponda, deberá realizar el seguimiento y control para que el plan operativo de inversiones y el Plan de Compras coincidan con la contratación adjudicada y ejecutada, para lo cual se requerirá de personal idóneo. Esta actividad tendrá entre sus insumos los informes con visto bueno y/o emitidos por la de supervisión o interventoría del contrato estatal.

Artículo 3°. Modifíquese el inciso primero del artículo 9° de la Ley 1150 de 2007 el cual quedará de la siguiente forma:

Artículo 9°. De la adjudicación. En el evento previsto en el artículo 273 de la Constitución Política y en general en todos los procesos de contratación celebrados por cualquier entidad estatal o de derecho público con independencia de su régimen jurídico, exceptuando los eventos de contratación directa, la adjudicación se hará de forma obligatoria, en audiencia pública y mediante resolución motivada que se entenderá notificada al proponente favorecido en dicha audiencia.

Artículo 4°. Adiciónese un parágrafo al numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

8°. Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto.

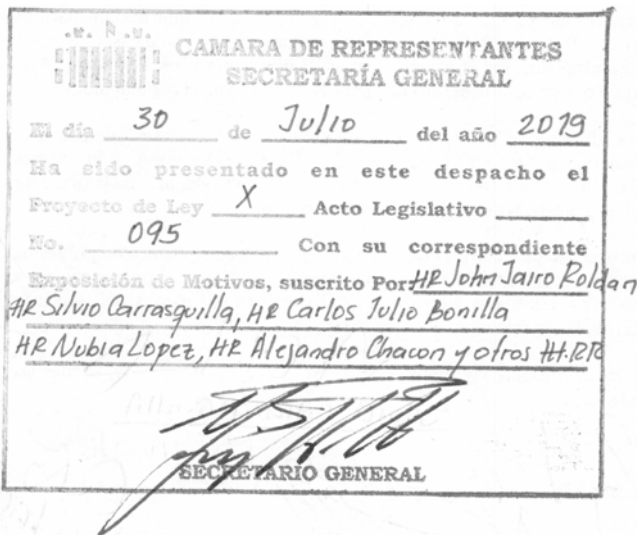
Parágrafo. En ningún caso podrán vulnerarse los principios de transparencia y selección objetiva a través del fraccionamiento de contratos estatales. Esta figura se constituye cuando se suscribe dos o más contratos, entre las mismas partes, con el mismo objeto, dentro de una misma vigencia fiscal, por tal razón se entenderán inexistentes todos los contratos que se hayan celebrado o adjudicado bajo esta modalidad, y serán aplicables todas las sanciones jurídicas pertinentes para las personas naturales o jurídicas que se probaren concurrentes en la misma.

**CAPÍTULO III**

**Del Régimen de las Inhabilidades**

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 80 de 1993 así:

**Artículo 8°.** De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar.



\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 096 DE 2019 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica algunos aspectos del estatuto general de contratación y la ejecución presupuestal, e introducir herramientas que permiten fortalecer la lucha contra la corrupción.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

CAPÍTULO I

**Objeto**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como fin modificar algunos aspectos del estatuto general de contratación y la ejecución presupuestal, e introducir herramientas que permitan fortalecer la lucha contra la corrupción.

**CAPÍTULO II**

**Modificaciones al estatuto de contratación estatal**

Artículo 2°. Adiciónese los siguientes párrafos al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007:

Parágrafo 8°. La Presidencia de la República a través de la entidad que designe, diseñará la

1. Son inhábiles para participar en procesos de selección y celebrar contratos con las entidades estatales:
  - a) Las personas que se hallen inhabilitadas para contratar por la Constitución y las leyes;
  - b) Quienes participaron en las licitaciones o celebraron los contratos de que trata el literal anterior estando inhabilitados;
  - c) Quienes dieron lugar a la declaratoria de caducidad;
  - d) Quienes en sentencia judicial hayan sido condenados a la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas y quienes hayan sido sancionados disciplinariamente con destitución;
  - e) Quienes sin justa causa se abstengan de suscribir el contrato estatal adjudicado;
  - f) Los servidores públicos;
  - g) Quienes sean cónyuges o compañeros permanentes y quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con cualquier otra persona que formalmente haya presentado propuesta para una misma licitación;
  - h) Las sociedades distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios tenga parentesco en segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el representante legal o con cualquiera de los socios de una sociedad que formalmente haya presentado propuesta, para una misma licitación;
  - i) Los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado la caducidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria.

Las inhabilidades a que se refieren los literales c), d) e i) se extenderán por un término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de ejecutoria del acto que declaró la caducidad, o de la sentencia que impuso la pena, o del acto que dispuso la destitución; las previstas en los literales b) y e), se extenderán por un término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de ocurrencia del hecho de la participación en la licitación o concurso, o de la de celebración del contrato, o de la de expiración del plazo para su firma;

- j) Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública o de cualquiera de los delitos o faltas contemplados por la Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia, así como las personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la conducta de

soborno transnacional. Esta inhabilidad procederá preventivamente aún en los casos en los que esté pendiente la decisión sobre la impugnación de la sentencia condenatoria.

Asimismo, la inhabilidad se extenderá a las sociedades de las que hagan parte dichas personas en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o de socios controlantes, a sus matrices y a sus subordinadas y a las sucursales de sociedades extranjeras, con excepción de las sociedades anónimas abiertas.

La inhabilidad prevista en este literal se extenderá por un término de veinte (20) años;

- k) Las personas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones o a las alcaldías con aportes superiores al dos punto cinco por ciento (2.5%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral, quienes no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato.

La inhabilidad se extenderá por todo el período para el cual el candidato fue elegido. Esta causal también operará para las personas que se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil de la persona que ha financiado la campaña política.

Esta inhabilidad comprenderá también a las sociedades existentes o que llegaren a constituirse distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios hayan financiado directamente o por interpuesta persona campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones y las alcaldías.

La inhabilidad contemplada en esta norma no se aplicará respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales;

- l) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

2. Tampoco podrán participar en procesos de selección ni celebrar contratos estatales con la entidad respectiva:
  - a) Quienes fueron miembros de la junta o consejo directivo o servidores públicos de la entidad contratante. Esta incompatibilidad solo comprende a quienes desempeñaron funciones en los niveles directivo, asesor o

ejecutivo y se extiende por el término de un (1) año, contado a partir de la fecha del retiro;

- b) Las personas que tengan vínculos de parentesco, hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con los servidores públicos de los niveles directivo, asesor, ejecutivo o con los miembros de la junta o consejo directivo, o con las personas que ejerzan el control interno o fiscal de la entidad contratante;
- c) El cónyuge, compañero o compañera permanente del servidor público en los niveles directivo, asesor, ejecutivo, o de un miembro de la junta o consejo directivo, o de quien ejerza funciones de control interno o de control fiscal;
- d) Las corporaciones, asociaciones, fundaciones y las sociedades anónimas que no tengan el carácter de abiertas, así como las sociedades de responsabilidad limitada y las demás sociedades de personas en las que el servidor público en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, o el miembro de la junta o consejo directivo, o el cónyuge, compañero o compañera permanente o los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad o civil de cualquiera de ellos, tenga participación o desempeñe cargos de dirección o manejo;
- e) Los miembros de las juntas o consejos directivos. Esta incompatibilidad solo se predica respecto de la entidad a la cual prestan sus servicios y de las del sector administrativo al que la misma esté adscrita o vinculada;
- f) Directa o indirectamente las personas que hayan ejercido cargos en el nivel directivo en entidades del Estado y las sociedades en las cuales estos hagan parte o estén vinculados a cualquier título, durante los dos (2) años siguientes al retiro del ejercicio del cargo público, cuando el objeto que desarrollen tenga relación con el sector al cual prestaron sus servicios.

Esta incompatibilidad también operará para las personas que se encuentren dentro del primer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o primero civil del ex empleado público.

Parágrafo 1°. La inhabilidad prevista en el literal d) del ordinal 2 de este artículo no se aplicará en relación con las corporaciones, asociaciones, fundaciones y sociedades allí mencionadas, cuando por disposición legal o estatutaria el servidor público en los niveles referidos debe desempeñar en ellas cargos de dirección o manejo.

En las causales de inhabilidad por parentesco o por matrimonio, los vínculos desaparecen por muerte o por disolución del matrimonio.

Parágrafo 2°. Para los efectos previstos en este artículo, el Gobierno Nacional determinará qué debe entenderse por sociedades anónimas abiertas.

Artículo 6°. Modifíquese el numeral 7 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, el cual quedarán de la siguiente manera:

7. Los contratistas responderán civil, penal, fiscal y disciplinariamente por haber ocultado al contratar inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones o por haber suministrado información falsa. Los ordenadores del gasto quedarán eximidos de responsabilidad cuando dichas inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones no puedan ser verificadas en los registros que se habilitan para consulta pública con ese propósito.

#### CAPÍTULO IV

##### Disposiciones de la Ejecución Presupuestal

Artículo 6°. Plan Anual de Adquisiciones. Modifíquese el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará de la siguiente manera:

**Artículo 74. Plan de acción de las entidades públicas.** A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web y en el SECOP el Plan de Acción para el año vigente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión y el Plan Anual de Adquisiciones.

El Plan Anual de Adquisiciones, deberá ser actualizado mínimo una vez al mes y, además:  
 i. Cada vez que haya ajuste en la descripción de la compra, cronogramas de adquisición, valores, modalidad de selección, origen de recursos; ii. Para incluir nuevas obras, bienes y/o servicios; o iii. Para excluir obras bienes y/o servicios.

Las entidades del Estado deberán instaurar un procedimiento para la aprobación y actualización del Plan Anual de Adquisiciones con el cual se garantice la calidad, oportunidad y confiabilidad de los datos reportados en éste. El Plan de Acción o Plan Anual de Adquisiciones obliga a las entidades estatales a surtir los procesos señalados en el mismo, salvo justificación publicada en la misma página web y en el SECOP.

A partir del año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley, el Plan de Anual de Adquisiciones deberá estar acompañado del informe de gestión del año inmediatamente anterior. Igualmente se deberá publicar el presupuesto debidamente desagregado, así como las modificaciones a este o a su desagregación.

Parágrafo 1°. Debe existir coincidencia entre el Plan Anual de Adquisiciones y los procesos publicados en el SECOP, por el cual, antes de publicar el proceso de contratación en el SECOP, este debe estar reportando en el Plan Anual de Adquisiciones.

Parágrafo 2°. Las entidades públicas deberán emitir a la Cámara de Comercio del lugar de su domicilio el plan anual de adquisiciones una vez esté publicado en el SECOP, así mismo, deberán



remitir las actualizaciones que se generen durante la vigencia fiscal correspondiente. Para el cumplimiento de lo anterior las Entidades Públicas tendrán un plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación o actualización en el SECOP. Las Cámaras de Comercio deberán compartir con sus afiliados esta información.

**Parágrafo 3°.** Las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta estarán exentas de publicar la información relacionada con sus proyectos de inversión.

**Artículo 7°.** *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETO

La presente ley tiene como fin modificar algunos aspectos del estatuto general de contratación y la ejecución presupuestal, e introducir herramientas que permitan fortalecer la lucha contra la corrupción.

### 2. PROBLEMA QUE PRETENDE SOLUCIONAR

El país requiere que las leyes que rigen la contratación pública cuenten con reglas claras y términos de obligatorio y estricto cumplimiento, además, es necesario que las entidades y su contratación no vaya más allá de sus necesidades reales, y que el Estado cuente con herramientas para tener un mejor control y seguimiento de los recursos y la actividad contractual del sector público.

### 3. CÓMO PRETENDE SOLUCIONAR EL PROBLEMA

El proyecto consta de cuatro (4) capítulos, en los que se modifican la Ley 1150 de 2007, la Ley 80 de 1993 y la Ley 1474 de 2011. En estos capítulos se incluyen disposiciones para fortalecer los siguientes aspectos de la contratación pública:

- La estructura de costos, control y seguimiento de recursos;
- la adjudicación en audiencia pública y mediante resolución motivada en todos los procesos contractuales;
- Prohibición expresa del fraccionamiento de contratos estatales;

- Inhabilidades para participar en todos los procesos de selección y celebrar contratos;
- Seguimiento y control del Plan Anual de Adquisiciones.

### 4. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

La administración del Estado en todos sus niveles tiene en sus manos la responsabilidad de usar los recursos públicos de forma eficaz, imparcial, en el marco de la igualdad, la moralidad, la celeridad, economía y la publicidad, entre otros<sup>1</sup> principios, necesarios para conseguir los fines de la Constitución Política de Colombia. En atención a la importancia de estos, la Corte Constitucional ha reiterado en repetidas ocasiones las razones por las cuales se deben observar en nuestro Estado Social de Derecho (Sentencia C-499, 2015):

*“En un Estado Social y Democrático de Derecho la contratación estatal, en tanto modalidad de la gestión pública, está regida por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, economía, imparcialidad y publicidad, previstos en el artículo 209 de la Constitución. En la contratación estatal está comprometido el interés general, ya que el contrato estatal es un instrumento para cumplir las finalidades del Estado, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios públicos, con la colaboración de los particulares. La prevalencia del interés general, que es uno de los fundamentos del Estado Social y Democrático de Derecho de Colombia, conforme a lo previsto en el artículo 1° de la Constitución, implica que la defensa de este interés es una finalidad primordial en materia de contratación estatal y, además, un elemento relevante para su fundamento y estructura. Por ello, la entidad estatal debe cumplir con los antedichos principios y garantizar que los contratistas también los cumplan, tanto en planeación como en la celebración y ejecución del contrato estatal”.*

Para darle mayor alcance a lo anterior, estos principios han sido tratados por la jurisprudencia y la doctrina, estableciendo amplios análisis de su concepto con el fin de aumentar la comprensión por quienes tienen bajo su responsabilidad esta función. En este sentido se exponen los conceptos jurisprudenciales y doctrinales de cada uno de los principios mencionados, así:

- Eficacia** como la efectividad de obtener resultados observando estándares de calidad (Dávila Vinueza, 2016);

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia **artículo 209**. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

- **Imparcialidad** el Consejo de Estado, lo define como el veto que tiene la administración pública para restringir, sin causa justa, la participación de los ciudadanos en los procesos relacionados con la contratación estatal, eliminando así las mismas oportunidades para los interesados (Consejo de Estado, 2007);
- **Igualdad** es la garantía del trato idéntico de derechos y oportunidades, dando trato diferencial a quienes por su contexto económico, social y físico no se encuentran en las mismas condiciones; (Dávila Vinueza, 2016);
- **Moralidad** desde el Derecho administrativo es lo que la sociedad establece como no cuestionable -correcto y bueno- para quienes tienen en sus manos la administración pública, y que dicha calificación está amparada por la ley y la Constitución (Consejo de Estado, 2002);
- **Celeridad** es la debida administración del tiempo para obtener un resultado o para llevar a cabo una acción; (Dávila Vinueza, 2016);
- **Economía** hace referencia a la menor “dispersión de recursos de tiempo y dinero”; (Dávila Vinueza, 2016);
- **Publicidad** es entendida como la comunicación y disposición de información de quienes y las razones por la cual se toman decisiones (Dávila Vinueza, 2016).

Como herramienta para poder obtener las acciones que requieren materializar los fines del Estado, se cuenta con el régimen de contratación estatal, el cual además de los principios ya señalados debe observar otros, no exclusivos, como: la transparencia, responsabilidad<sup>2</sup>, debido proceso y eficiencia (Dávila Vinueza, 2016).

Hoy en día la legislación colombiana cuenta con una variedad de normas que buscan que la contratación estatal aplique de forma más efectiva

estos principios. Sin embargo, estos esfuerzos deben fortalecerse con el fin contrarrestar algunos actos de corrupción y de inmoralidad administrativa que han identificado los organismos de control internos y ha recomendado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), contrarrestar en la administración pública de nuestro país.

En la presentación de su informe al Congreso de la República, el entonces Contralor General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, señaló (Contraloría General de la Nación, 2018):

*“Por otra parte, la falta de transparencia en la contratación se mantiene. La contratación directa representa el 31,3% y los procesos de contratación por concurso (licitaciones, concurso de méritos) el 67,7% del total; sin embargo, estos últimos se realizan con un único oferente en casi el 70% del valor de la contratación”.*

Es por todo lo anterior que se considera necesario tramitar las modificaciones a las normas contractuales que aquí se exponen. Sin embargo, de forma complementaria, se entra a argumentar cada uno de los artículos que hacen parte de este proyecto de ley.

**5. PERTINENCIA DEL PROYECTO**

• **Artículo 2º. Establecimiento de estructura de costos, control y seguimiento.**

Durante el proceso de adhesión del Estado colombiano a la OCDE, esta emitió el Estudio sobre Gobernanza Pública Colombia Implementación del buen Gobierno, en donde proyectó una serie de recomendaciones en búsqueda de la mejoría de las funciones del Estado colombiano. Entre las recomendaciones emitidas por el organismo de cooperación internacional, se encuentran las relacionadas con contratación pública, consideradas como instrumento para lograr los objetivos de la política “de una manera más transparente y efectiva” (OCDE, 2014) En este sentido señaló como un Desafío Clave “Estandarizar el rango, calidad y precio de productos y servicios comúnmente contratados”, (ver tabla 1).

**Tabla 1**  
**Matriz de desafíos y acciones propuestas**

| Desafío clave  | Acciones a corto plazo  | Acciones a largo plazo   | Vínculo con la agenda de reforma de la gobernanza          |
|--|---|--|--|
| Mejora la plataforma electrónica   | Poner en marcha las características de licitación electrónica de la nueva plataforma electrónica de contratación.<br>Capacitar a funcionarios públicos y proveedores en las características y el potencial de la plataforma electrónica de contratación | Introducir características de administración de contratos (procedimientos de pago electrónico y de cierre) en la plataforma electrónica de contratación              | Aumentar la adopción de los objetos del gobierno en línea. |
| Mejorar las características de inteligencia de los negocios de la plataforma electrónica | Recolectar datos de participación en la contratación y de adjudicación, y hacer análisis de estadísticas con base en los mismos.  | Desarrollar políticas nacionales para mejorar los procedimientos de contratación o buscar objetivos secundarios (verdes/otros) con base en la evidencia recolectada. | Definición de políticas con base en evidencias.            |

<sup>2</sup> Ley 80 de 1993, artículo 23. “De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”

| Desafío clave   | Acciones a corto plazo  | Acciones a largo plazo   | Vínculo con la agenda de reforma de la gobernanza |
|---|---|--|---|
| Estandarizar el rango, calidad y precio de productos y servicios comúnmente contratados | Desarrollar especificaciones para acuerdos marco con base en análisis adecuados de necesidades e investigación de mercados. | Garantizar el diálogo regular con proveedores potenciales para hacerle seguimiento al desarrollo de los mercados en una base de datos. | Calidad del servicio público; obtener eficiencia. |

Fuente: Estudio sobre Gobernanza Pública Colombia Implementación del buen Gobierno” (OCDE, 2014).

Por otra parte, la organización señala que las instancias subnacionales, es decir, las entidades del nivel territorial, cuentan con poca especialización de su personal en materia de contratación y esto, al parecer, se debe a que hay una concentración de funciones en el nivel Nacional. Al respecto, señala la organización (OCDE, 2014):

*“En Colombia hay más de 2000 entidades públicas de compras en el nivel central y subcentral. Cada entidad pública evalúa sus necesidades y lleva a cabo procedimientos públicos de adjudicación de contratos para satisfacerlas. La pericia, experiencia y calidad del personal de contratación varía considerablemente. Los funcionarios de contratación en el nivel subcentral tienden a ser menos especializados. (...) Este estudio demuestra que la contratación es considerada por el gobierno como una función administrativa; los funcionarios de contratación forman parte de unidades de apoyo administrativo de las entidades compradoras (tales como la secretaría de la entidad)”.*

- **Artículo 3°. De la adjudicación en audiencia pública y mediante resolución motivada.**

El argumento para introducir la adjudicación mediante audiencia pública y resolución motivada, no solo en los procesos de licitación y concurso de méritos, sino también en la selección abreviada, se fundamenta en atención al debido proceso y en la necesidad de aumentar los niveles de transparencia. Con relación al concepto y la necesidad de aumentar los niveles de transparencia, sobre este ya se hizo alusión. En cuanto al debido proceso en materia de contratación estatal, señala la doctrina lo siguiente:

*“Si bien es cierto que a menor complejidad y número de trámites y procedimientos necesariamente hay mayor celeridad en las actuaciones realizadas ante y por el Estado, no puede desconocerse la importancia que aquellos existan, porque, además de lo expuesto, están instituidos para garantizar la transparencia de la gestión. Su observancia resulta indispensable para garantizar la efectividad de los principios constitucionales y legales, y más en una materia como la contratación estatal, que suele involucrar grandes sumas de dinero”.* (Dávila Vinuesa, 2016).

Asimismo, cabe aclarar que, dentro del debido proceso de los oferentes durante los procesos de selección, debe garantizarse el derecho de contradicción. En este sentido, la normatividad de contratación pública ha establecido que en los procesos de selección deberán establecerse etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones

y otorguen la posibilidad de expresar observaciones (numeral 2 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993) (Dávila Vinuesa, 2016). Es imperativo denotar que los procesos de selección a los que el presente proyecto de ley pretende imponer instancias procesales para lograr una mayor transparencia corresponden a aquellos que en la realidad empírica resulta práctico y no contraproducente añadirles dichas cargas. Lo anterior, puesto que en la normatividad se encuentran procesos de selección cuyo espíritu es incompatible con la adición de mayores formalidades, v.gr., el proyecto de ley excluye la adjudicación mediante audiencia pública en procesos de contratación directa ya que estos son un mecanismo excepcional cuando acaecen requisitos de carácter taxativo.

La publicidad, como elemento esencial del principio de transparencia en los contratos estatales, debe surtirse de forma directa en todas las etapas contractuales. Lo anterior, entendido como un mandato constitucional proyectado por el artículo 209 de la Constitución Política, busca ser desarrollado por el presente proyecto de ley. El elemento de publicidad, es entendido por la jurisprudencia como una directriz constitucional con características duales (Consejo de Estado):

*“Se manifiesta de dos formas: como deber y como derecho. Por una parte, se trata del deber que tienen las entidades contratantes de comunicar a los administrados la totalidad de las actuaciones que realizan dentro de los procesos de selección de sus contratistas. Ello no podría ser de otro modo, pues la publicación generalizada de la información referida a los procesos de contratación que adelantan las entidades del Estado es la que permite que a los mismos asistan todas aquellas personas interesadas en la ejecución de los proyectos allí tratados y que toda la ciudadanía tenga la posibilidad de conocer la actividad contractual de la Administración, como garantía de transparencia. En otras palabras, el principio de publicidad implica que todas las autoridades deben dar a conocer sus actuaciones y decisiones a través de los distintos mecanismos previstos en la ley, como comunicaciones, notificaciones o publicaciones, a fin de que sean vinculantes y puedan ser controvertidas por sus destinatarios”.*

- **Artículo 4°. Prohibición expresa del fraccionamiento de contratos.**

Esta prohibición actualmente no se encuentra de forma expresa en la ley. Anteriormente, se encontraba contenida en los derogados Decreto Ley 150 de 1976 y posteriormente en el Decreto 222 de 1983 que en su artículo 56 disponía: “De



la prohibición de fraccionar los contratos. Queda prohibido fraccionar los contratos cualquiera que sea su cuantía. Hay fraccionamiento cuando se suscribe dos o más contratos, entre las mismas partes, con el mismo objeto, dentro de un término de seis (6) meses. Lo previsto en el presente artículo no es aplicable a los casos en que exista un único proveedor de bienes o servicios”. Cabe recalcar que ambas disposiciones eran anteriores a la expedición del Estatuto de Contratación Estatal, el cual no incorporó nada al respecto.

El artículo 4° de este proyecto de ley, pretende dar vida legal a esta prohibición que afecta la contratación estatal, razón por la cual requiere su conceptualización más allá de la jurisprudencia y el establecimiento inmediato de las consecuencias de su configuración, sin excluir otras que los jueces puedan establecer. Si bien la jurisprudencia ha podido dar alcance a este concepto que hoy no se encuentra a nivel legal, la inclusión de este facilitará la actividad judicial. Al respecto ha señalado el Consejo de Estado, lo siguiente (Consejo de Estado, 2018):

*“Ahora bien, aunque de una aproximación literal o gramatical de la Ley 80 de 1993 se concluye que no contiene una norma sobre el fraccionamiento del contrato estatal a semejanza de los estatutos que la precedieron, lo cierto es que esa conducta no está permitida para evadir los procedimientos reglados de selección objetiva de los contratistas”.*

En efecto, los distintos procesos de selección están instituidos para garantizar la escogencia objetiva del contratista, mediante la participación de todos los interesados en celebrar el contrato, en condiciones de igualdad. Estas reglas evitan el abuso o desvío de poder y, en consecuencia, el actuar arbitrario de los servidores públicos.

- **Artículo 5°. Inhabilidades para participar en procesos de selección y celebrar contratos.**

Este artículo, pretende modificar el artículo 8° de la Ley 80 de 1993 en el sentido de hacer extensiva la inhabilidad a todas las modalidades de selección que establece el estatuto general de contratación pública, ya que en la actualidad la norma solo contempla esta limitación para participar en la modalidad de licitación pública, teniendo en cuenta además que el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 derogó la expresión concurso de todo el texto de la Ley 80 de 1993, y el espíritu de esta prohibición debe estar presente en cualquier procedimiento de selección con el fin de salvaguardar la moralidad pública y el interés general.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente (Sentencia C-489 1996):

*“Las inhabilidades constituyen una limitación de la capacidad para contratar con las entidades estatales que de modo general se reconoce a las personas naturales y jurídicas, y obedecen a la falta de aptitud o a la carencia de una cualidad, calidad o requisito del sujeto que lo incapacita para poder*

*ser parte en una relación contractual con dichas entidades, por razones vinculadas con los altos intereses públicos envueltos en las operaciones contractuales que exigen que estas se realicen con arreglo a criterios de imparcialidad, eficacia, eficiencia, moralidad y transparencia.*

(...)

*La consagración de las inhabilidades e incompatibilidades obedecen unas, primordialmente a razones éticas, y otras se vinculan con la eficiencia, la eficacia y la imparcialidad administrativa, pues, se busca asegurar una adecuada selección del contratista, que redunde en beneficio de los fines de interés público o social ínsitos en la contratación”.*

- **Artículo 6°. Plan Anual de Adquisiciones.**

La modificación de este artículo tiene por objeto fortalecer los principios de planeación, publicidad, transparencia y eficiencia de la inversión atendiendo a que facilita: i) el seguimiento de la gestión contractual y de la ejecución presupuestal, así como el monitoreo del nivel de cumplimiento de las metas del plan de acción; ii) la implementación de estrategias de abastecimiento estratégico; iii) la prevención del daño antijurídico desde la aprobación del PAA; iv) la comunicación de información útil y temprana a los proveedores potenciales de las entidades estatales para que estos participen de las adquisiciones; v) el control social en las compras públicas por parte de la ciudadanía.

Las razones expuestas, permiten una ejecución presupuestal de manera ordenada y acorde a los principios generales de la contratación estatal. Así lo ha definido el Consejo de Estado forma repetitiva (Consejo de Estado, 2013): *“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad”.*

Las modificaciones propuestas permitirán, en primer lugar, convertir al PAA en un verdadero instrumento de planeación, por lo cual su actualización ya no solo deberá hacerse bajo los parámetros establecidos en el Decreto número 1510 de 2013, compilado en el Decreto 1082 de 2015, sino que deberá hacerse mínimo una vez de forma mensual conforme a lo establecido en un marco legal y no reglamentario y a su vez cuando exista modificaciones a la información reportada en el PAA. Este trámite permitirá a la administración, a la ciudadanía y a los proveedores la consulta de la información contenida de forma oportuna y veraz sobre los bienes, obras o servicios que requiere la entidad estatal. De esta forma, se fortalece este mecanismo el cual tendrá impacto en la eficiencia y transparencia de función administrativa, así como en la igualdad y los derechos de los proponentes.

En segundo lugar, la información del PAA debe cumplir con estándares de calidad, confiabilidad y oportunidad con el fin de generar valor agregado a la administración, la ciudadanía y a los proveedores. Por lo anterior, se propone que las entidades públicas creen un procedimiento de aprobación y actualización del PAA en el que se verifique la coherencia de la información reportada, previendo el daño antijurídico desde la fase de planeación. Esto permitirá que las entidades se vean obligadas a ejercer una planeación estricta de la ejecución presupuestal asignada. Adicionalmente, se hace una corrección en el inciso primero de la norma, la cual tiene como objeto la publicación del PAA para el año en vigencia, y no para el siguiente como se comprende de la redacción actual, la cual a todas luces no es coherente con los principios de estas.

En consecuencia, la modificación normativa establece incluir como parágrafo primero el deber de que coincidan las compras planeadas y las compras contratadas, y de esta manera se fortalecerá la planeación de las compras públicas y la confianza de la ciudadanía, así como de los potenciales proveedores.

En relación con la publicación de los informes de gestión, implica que las entidades estatales deberán implementar en el procedimiento el monitoreo, reportando el impacto de las modificaciones, desviaciones y atrasos en la ejecución de las adquisiciones y de la ejecución presupuestal, con lo cual se podrá identificar las deficiencias, oportunidades de mejora en la gestión contractual de las entidades y se brindará información para la toma de decisiones sobre la asignación del presupuesto de la siguiente vigencia. La remisión del PAA a las cámaras de comercio tiene su fundamento en ampliar la participación de oferentes logrando avanzar en el principio de pluralidad, lo que ayudaría a avanzar no solo en la transparencia si no en la libertad de competencia (CONPES 3186, 2002).

## 6. CONCLUSIONES

Si queremos que el país cuente con leyes de contratación pública con reglas claras y términos de obligatorio y estricto cumplimiento, que las entidades y su contratación no vaya más allá de sus necesidades reales, y finalmente, brindarle herramientas al Estado para tener un mejor control y seguimiento a los recursos y la actividad contractual del sector público, debemos buscar reformas que permitan cambios sustanciales en la forma en que se realiza o se tramita la contratación pública en el país.

Asimismo, la entrada de Colombia a la OCDE implica que el Estado debe redoblar esfuerzos para mejorar las prácticas de la función pública en todos los sectores, incluida la contratación estatal, con el fin de salvaguardar los recursos del Estado y el interés general. Por ello, las disposiciones de este proyecto de ley, como lo son: I) el fortalecimiento de la estructura de costos, control y seguimiento de recursos, II) la obligación de la adjudicación en

audiencia pública y mediante resolución motivada en todos los procesos contractuales, iii) la prohibición expresa del fraccionamiento de contratos estatales, iv) la aplicación de las inhabilidades para participar en todos los procesos de selección y celebrar contratos, y v) el fortalecimiento del seguimiento y control del Plan Anual de Adquisiciones. Son vitales para lograr este objetivo, pues si bien hoy en día la legislación colombiana cuenta con una variedad de normas que buscan que la contratación estatal sea más transparente y eficaz, estos esfuerzos deben fortalecerse con el fin prevenir actos de corrupción y de inmoralidad administrativa que han dificultado el actuar de los organismos de control internos y el Ministerio Público, en contravía de los intereses de los colombianos.

De los honorables Congresistas.

## BIBLIOGRAFÍA

Dávila Vinuesa, L. G. (2016). *Régimen jurídico de la contratación estatal*. Bogotá-México D. F. Y OTRAS.: LEGIS.

Contraloría General de la Nación. (Agosto de 2018). *Contraloría General de la Nación*. Obtenido de DISCURSO DE PRESENTACIÓN AL CONGRESO DE LOS INFORMES DE FINANZAS PÚBLICAS, AMBIENTAL, DE REGALÍAS, POSCONFLICTO Y DE GESTIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/960787/Discurso-Contralor-V3-2017-2018\\_SINT-2014-2018\\_Final.pdf/02caec1f-5b76-496f-9a2c-8828a64ea4cc](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/960787/Discurso-Contralor-V3-2017-2018_SINT-2014-2018_Final.pdf/02caec1f-5b76-496f-9a2c-8828a64ea4cc)

OCDE. (2014). *OCDE LEGAL INSTRUMENTS*. Obtenido de [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/colombia-implementando-la-buena-gobernanza\\_9789264202351-es#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/colombia-implementando-la-buena-gobernanza_9789264202351-es#page1)

Sentencia C-499, M. P.: Mauricio González Cuervo. (Corte Constitucional 2015).

CONPES 3186. (2002). *Una política de Estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública*. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Consejo de Estado, Radicado 11001031500020060028100 (C. P.: Guillermo Sánchez Luque 2018).

Consejo de Estado, C. P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. (Sentencia de (29) de agosto 2013).

Consejo de Estado, C. P.: Ligia López Díaz (Radicado Número: 25000-23-24-000-1999-9001-01(AP-300) 2002).

Consejo de Estado, C. P.: Ruth Stella Correa Palacio (Radicado Número: 11001-03-26-000-2003-00014-01 2007).

Consejo de Estado, C. P.: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (2001).

Sentencia C-489, M. P.: Antonio Barrera Carbonell (Corte Constitucional 1996).



Consejo de Estado, C. P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa (Sentencia del veinticuatro (24) de abril 2013).

De los honorables Congresistas

|  |  |
|--|--|
|   |   |
|   |   |
|   |   |
|   |   |
|   |   |
|   |   |
|  |  |

voto de representantes de las instancias regionales de la misma y representantes de las asociaciones productivas de cacaocultores, con el fin de que se den a conocer las necesidades diferenciadas a nivel territorial en la producción y comercialización del cacao. El Gobierno nacional reglamentará la elección de los representantes por regiones productoras.

La instancia decisoria a nivel nacional de la Organización de la Cadena Productiva del Cacao deberá asegurar que se brinde la asistencia técnica y la extensión agropecuaria necesaria para que las instancias regionales de la cadena apoyen el proceso productivo de sus cacaocultores en todo lo que compete al proceso de comercialización del producto, en concordancia con lo establecido en la Ley 1876 de 2017.

Parágrafo 1°. Las Secretarías de Agricultura municipales o quien haga sus veces deberán establecer una metodología que permita que los productores conozcan la existencia y funciones de la instancia decisoria a nivel nacional que representa a los cacaocultores en los municipios de mayor producción de cacao conforme a lo señalado por el MADR.

Artículo 3°. Fortalecimiento a los productores cacaoteros. La instancia decisoria a nivel nacional de la Organización de la Cadena Productiva del Cacao deberá diseñar una metodología de planificación financiera que sirva de herramienta a los productores de cacao con el fin de que estos puedan obtener de manera individual los costos asociados a la producción y los retornos a la inversión de sus cultivos. Esta metodología deberá ser socializada con los representantes de las instancias regionales de la Cadena Productiva del Cacao, instancia que establecerá una estrategia para que sea socializada con cada productor. La estrategia será actualizada anualmente.

Artículo 4°. Fortalecimiento de las asociaciones de productores. La instancia decisoria a nivel nacional de la Organización de la Cadena Productiva del Cacao y el MADR, deberán diseñar una metodología de acreditación a los productores cacaoteros, con el fin de ser certificados como eficientes y sostenibles. Este proceso de acreditación deberá estar acorde con los lineamientos de extensionismo y asistencia técnica mencionados en el artículo anterior, que deberá proveer el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA). La metodología de acreditación deberá actualizarse conforme a los estándares de calidad de la cadena a nivel nacional e internacional y se divulgará con el fin de que los productores cuenten con información que les permita desplegar las acciones necesarias para tecnificar su producto y mejorar el proceso de comercialización del mismo.

A partir del proceso de acreditación señalado, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), creará un directorio de organizaciones de productores acreditados como eficientes y sostenibles. Este directorio deberá ser actualizado



\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 097 DE 2019 CÁMARA**

por medio del cual se promueve la producción y comercialización del cacao y sus derivados.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Promover la producción y comercialización del cacao en Colombia a través de la tecnificación del proceso de renovación de cultivos, el fortalecimiento de las asociaciones de productores y la asignación de funciones a la Administradora de la Cuota de Fomento Cacaotero.

Artículo 2°. Fortalecimiento de la cadena del cacao. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 101 de 1993 y en la Ley 811 de 2003, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), deberá garantizar dentro de la instancia decisoria a nivel nacional de la Organización de la Cadena Productiva del Cacao, la participación con voz y



de manera periódica y la información deberá estar disponible en los canales de difusión del MADR. El directorio servirá de herramienta para conocer el estado del sector productivo y con ello, contar con la información necesaria para la toma de decisiones.

Parágrafo 1°. La instancia decisoria a nivel nacional de la Organización de la Cadena Productiva del Cacao y el MADR, tendrán un plazo máximo de un año a partir de la entrada en vigencia de esta ley para crear la metodología y los criterios de acreditación.

Parágrafo 2°. La instancia decisoria a nivel nacional de la Organización de la Cadena Productiva del Cacao, en relación con el parágrafo 1° del artículo 2 de la presente ley, prestará acompañamiento técnico y logístico necesario para que las instancias regionales de la Cadena Productiva del Cacao divulguen los criterios de acreditación una vez creados a que se refiere el presente artículo, de conformidad con lo establecido en las leyes que regulan la cuota de fomento cacaoero. El proceso de divulgación se realizará de manera periódica.

Artículo 5°. *Apoyo gubernamental en los trámites para el otorgamiento del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Invima.* Establézcase el cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), al cacao y sus derivados. El cobro se establecerá de acuerdo a la suma de los activos totales del productor y su cónyuge o compañero(a) permanente, medidos en legales Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV), así:

| Activos totales del productor y su cónyuge (SMMLV) | Descuento del valor total del registro (%) |
|--|--|
| Activos ≤ 150                                      | 80%  |
| 150 < Activos ≤ 300                                | 50%  |
| Activos > 300                                      | 0%   |

Parágrafo 1°. Todos los trámites de registro sanitario, notificación sanitaria y permiso sanitario del cacao y sus derivados podrán realizarse de manera virtual por las plataformas dispuestas por el Invima. Para ello, el productor deberá contar con la asistencia logística y técnica necesaria para realizar el trámite en cabeza de las entidades que dispongan las divisiones departamentales, municipales o distritales en cada caso. Esto no excluye el trámite de registro sanitario de forma física.

Parágrafo 2°. El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), prestará un servicio de capacitación sobre registro sanitario Invima en los municipios de mayor producción de cacao conforme a lo señalado por el MADR durante un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 6°. *Funciones de la Administradora de la Cuota de Fomento Cacaoero.* Son funciones de la Administradora de la Cuota de Fomento Cacaoero, además de las dispuestas en la Ley 101 de 1993, Ley

811 de 2003, Ley 31 de 1965, Ley 67 de 1983 y la Ley 321 de 1996, las siguientes:

- Fortalecer la investigación y desarrollo tecnológico para tecnificar el proceso de renovación de cultivos de cacao, en coordinación con Agrosavia, o quien haga sus veces y con apoyo de universidades conectoras del tema.
- Buscar oportunidades de convenio con universidades, centros de investigación y el sector público para fortalecer la provisión de asistencia técnica, en concordancia con lo establecido en la Ley 1876 de 2017.
- Diseñar e implementar, en colaboración con el MADR, estrategias de capacitación a los extensionistas en cacao con el fin de ampliar el número de los mismos en las zonas productoras.

Artículo 7°. *Asistencia técnica diferenciada.* La Administradora de la Cuota de Fomento Cacaoero, en coordinación con las Secretarías de Agricultura, o quien haga sus veces, a nivel territorial, deberá realizar una evaluación del estado productivo de las áreas de siembra de cacao que permita diferenciar las necesidades de los cultivos en materia de asistencia técnica. Dicha evaluación deberá realizarse periódicamente y deberá especificar la cantidad de extensionistas requeridos para proveer una asistencia técnica diferenciada y eficiente.

El MADR deberá disponer el personal requerido en cumplimiento con lo dispuesto en el Título III de la Ley 1876 de 2017 y de acuerdo con la evaluación realizada por la Administradora de la Cuota de Fomento Cacaoero.

Artículo 8°. Adiciónese un parágrafo al artículo 7° de la Ley 67 de 1984, el cual quedará así:

**Parágrafo.** La elaboración anual del Plan de Inversiones y Gastos del Fondo Nacional del Cacao deberá realizarse con la participación de la Administradora de la Cuota de Fomento Cacaoero, el MADR, representantes de las instancias regionales de la Cadena Productiva del Cacao y de las asociaciones de productores escogidos de acuerdo a los criterios que disponga el Gobierno nacional. De esta forma, se definirá de manera conjunta la priorización y la destinación de los recursos recaudados con la cuota de fomento cacaoero.

Artículo 9°. *Evaluación a la Administradora de la Cuota de Fomento Cacaoero.* La instancia decisoria a nivel nacional de la Organización de la Cadena Productiva del Cacao con apoyo del MADR y el Departamento Nacional de Planeación, establecerán una metodología de evaluación a la Administradora de la Cuota de Fomento Cacaoero con el fin de visibilizar la destinación de recursos y la eficiencia de los proyectos desarrollados.

Parágrafo 1°. La metodología deberá incluir la percepción de los productores que aportan la cuota de fomento cacaoero y la formulación de indicadores de producto, gestión, resultado e

impacto que permita medir el cumplimiento de las metas trazadas en el Plan de Inversiones y Gastos del Fondo Nacional del Cacao.

Parágrafo 2°. La instancia decisoria a nivel nacional de la Organización de la Cadena Productiva del Cacao y el MADR, tendrán un plazo máximo de un año a partir de la entrada en vigencia de esta ley para definir la metodología de evaluación a la Administradora de la Cuota de Fomento Cacaotero.

Parágrafo 3°. Un documento con los resultados de la implementación de la metodología de evaluación deberá publicarse en las páginas web y redes sociales del MADR con copia a la Contraloría, Procuraduría General de la Nación y el Congreso de la República.

Artículo 10. *Fortalecimiento de la red de información y comunicación del sector cacaotero.* El MADR deberá actualizar de manera permanente la información con respecto al estado de la producción y comercialización del cacao y sus derivados en los canales de difusión dispuestos para tal fin. Dicha actualización deberá realizarse mensualmente y deberá incluir toda la información sectorial necesaria para la toma de decisiones por parte del inversionista, productor y comercializador.

Artículo 11. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.

productos cacaoteros representaron, para el 2017, el 20.4% de las exportaciones totales de productos alimentarios, de los cuales la confitería aportó el 13%, el chocolate un 4.2%, el cacao en grano un 1.9% y, finalmente, la manteca de cacao participó con un 1.2% de los ingresos totales; generando una retribución de \$279.9 mil millones<sup>1</sup> de pesos para el sector; convirtiéndose así en una materia prima clave para la industria mundial.

**¿Por qué el cacao?**

Más allá de las proyecciones económicas que tiene el cacao como producto de exportación, y de generar empleo para más de 155.000 personas<sup>2</sup>, este producto hace parte fundamental en materia de reinserción en el posconflicto buscando integrar las zonas rurales del país con el fin de hacerlas parte de la economía nacional por medio de la restitución de cultivos ilícitos, beneficiando a más de 10 millones de familias campesinas,<sup>3</sup> impulsando el desarrollo rural y reduciendo la brecha social frente a las zonas urbanas.

De igual manera, uno de los propósitos de los productores nacionales, además de incrementar la producción con el fin de exportar, es generar valor agregado para así fomentar la transformación productiva; por esta razón, en Colombia se requiere incentivar la producción agrícola y forestal, teniendo como objetivo principal aumentar los ingresos para el cacaocultor.

No obstante, la falta de asistencia especializada para este producto lo ha relegado a un papel secundario en la economía colombiana, omitiendo el alto potencial que este sector representa para el desarrollo productivo y económico en el país. Es por esto, que el presente proyecto de ley tiene como objetivo fortalecer y promover la producción y comercialización del cacao en Colombia por medio de: (1) la tecnificación del proceso de renovación de cultivos, (2) el fortalecimiento de las asociaciones de productores y (3) la asignación de funciones a la Administradora de la Cuota de Fomento Cacaotero. Logrando así, el desarrollo integral económico y social para el sector, beneficiando a los consumidores, los trabajadores, los comercializadores y, principalmente, a los productores.

**II. Marco Legal**

La producción de cacao en Colombia está regulada por normas cuyo objetivo es establecer, reglamentar, modificar y administrar los Fondos Cacaoteros con el fin de dar una mayor capacidad al desarrollo de esta actividad productiva; beneficiando así a los cacaocultores de manera directa.

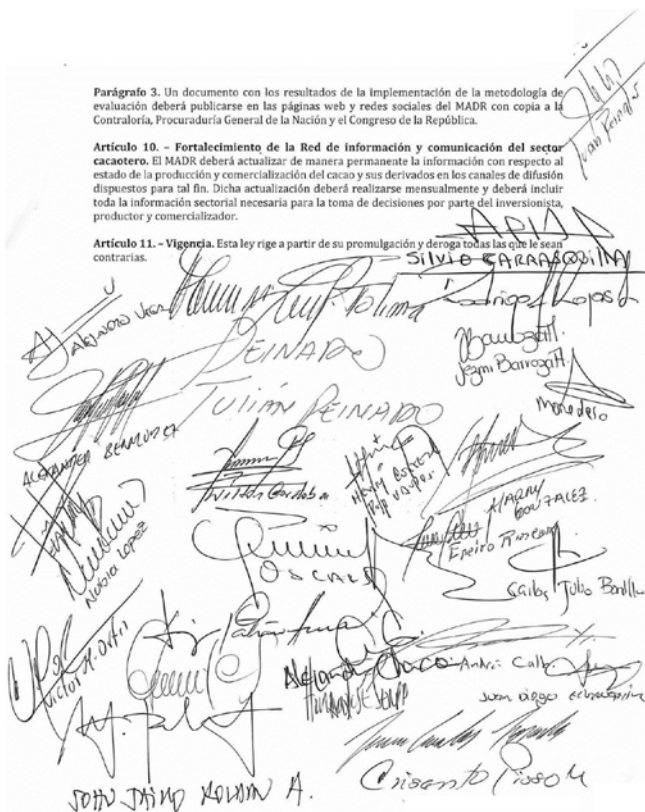
**Ley 31 de 1965**

Establece las directrices para el fomento de la actividad cacaotera en Colombia. Entre la cual se encuentran los aportes al desarrollo de programas de fomento y protección del cultivo del cacao, así como la regularización de su comercio y prestación de servicios a los agricultores. La ley también crea la cuota de fomento, la cual es aportada por los

<sup>1</sup> (OEC, 2017).

<sup>2</sup> (MADR, 2018).

<sup>3</sup> (Ilícitos, 2018).



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. Aspectos Generales**

El cacao representa para Colombia uno de los commodities de mayor relevancia en el mercado internacional, producto que gracias a su característica polifacética tanto la semilla como la cáscara son utilizados para la producción de: chocolate, manteca de cacao, pasta de cacao, cacao en polvo y aceite de cacao, entre otros; convirtiendo al cacao en uno de los rubros con mayor importancia para el sector primario colombiano, en donde los



productores, así mismo estipula su constancia de pago y su emisor. Además, asigna el 50% del recaudo por parte de la cuota de fomento será destinado para el fortalecimiento de las asociaciones cacaoteras y sobre el restante, el 75% se destinarán a los servicios de labores, asesorías, consultas técnicas, publicidad dentro y fuera del país y al servicio comercial; por último, el 25% de los aportes restante sule los pagos operativos y administrativos.

### Ley 67 de 1983

Por la cual se modifica el porcentaje de recaudo establecido en la Ley 31 de 1965 y se determina la destinación de los recaudos, para lo cual, la ley establece que deben ser destinados a investigación, tecnología y comercialización.

### Ley 321 de 1996

Reglamentada por el Decreto 2255 de 1996, por medio de la cual se fijan condiciones para la administración de la cuota de fomento cacaotero, establecidas por las Leyes 31 de 1965 y 67 de 1983.

### Decreto 1485 de 2008

Deroga el Decreto 1226 de 1989, encargando a la Federación Nacional de Cacaocultores hasta el 2021, la administración del fondo de estabilización de precios del cacao, el cual tiene por objeto procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones mediante el financiamiento de la estabilización de los precios del producto mencionado. Por otra parte, establece los miembros del comité directivo siendo:

- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su delegado, quien lo presidirá.
- El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado.
- Dos representantes de los Productores de Cacao.
- Un representante de los Vendedores de Cacao.
- Un representante de los Exportadores del producto sujeto de estabilización.

### Ley 811 de 2003

Modifica la Ley 101 de 1993 y crea las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, entre otras. También otorga la competencia al MADR para reglamentar las condiciones y requisitos para la inscripción y cancelación de estas organizaciones.

## III. Justificación del Articulado

### 1. Tecnificación del proceso de renovación de cultivos

#### Problema

Actualmente en Colombia, existen cerca de 178.500 ha de cultivos de cacao, de las cuales 70.000 ha<sup>4</sup> son obsoletas debido a la falta de renovación de las mismas; dando como resultado un rendimiento anual por hectárea, para el 2018, de 0,46%, estando

debajo de países productores como Ecuador, que posee un rendimiento del 0,52%/ha<sup>5</sup>.

### Rendimiento del cacao en Colombia

| Variable             | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    |
|----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Área                 | 160.277 | 165.006 | 173.208 | 175.430 | 178.500 |
| Producción           | 47.732  | 54.798  | 56.785  | 60.535  | 62.000  |
| Rendimiento (Ton/ha) | 0.42    | 0.43    | 0.45    | 0.45    | 0.46    |

Fuente: Fedecacao-MADR.

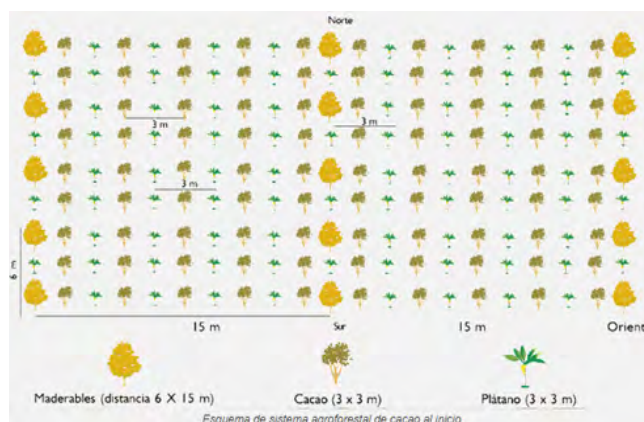
Por otro lado, en la última década se han aumentado las áreas de producción, mediante políticas públicas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), en beneficio del sector cacaotero por medio de la Organización de la Cadena Productiva del Cacao, en coordinación con la Administradora de la Cuota de Fomento Cacaotero, además del apoyo de asociaciones como Ecocacao, Aprocasur, etc., y con la asistencia de la cooperación internacional. Sin embargo, los agricultores siguen teniendo insuficiente cobertura en asistencia técnica y, como consecuencia, un bajo nivel de tecnificación generando un bajo incremento de los volúmenes de producción y la polarización de ideas por parte de las asociaciones genera una duplicidad de funciones.

De acuerdo con Fedecacao (2019), la baja cobertura en asistencia técnica se debe a que sólo se asigna un técnico para 50 fincas, sin importar la distancia entre un predio a otro y la facilidad o complicaciones de acceso a los mismos.

El 98%<sup>6</sup> de los cacaocultores son campesinos, en donde los pequeños y medianos productores poseen, en promedio, 3,3 hectáreas productivas<sup>7</sup>, con baja tecnificación, desinformación y poca eficiencia. Esta realidad de los cacaocultores afecta el proceso de siembra, en especial en un proceso que requiere alta tecnificación y asistencia.

Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2013), para el establecimiento de una hectárea de cacao, se deben llevar a cabo los procedimientos previos para injertar y sembrar la planta de cacao, a su vez se resalta la necesidad de un sistema agroforestal que busque generar los requerimientos de sombras necesarios para el buen crecimiento del cultivo.

### Sistema Agroforestal



Fuente: Fedecacao.

<sup>5</sup> (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2018).

<sup>6</sup> (Swisscontact, 2017).

<sup>7</sup> (Swisscontact, 2017).

<sup>4</sup> Federación Nacional de Cacaoteros (2019).



Además de injertar el cultivo y los sistemas agroforestales, la producción cacaotera consta de cuatro procesos, la recolección, el desgrane, la fermentación y el secado.

Durante la época de cosecha la cual se realiza dos veces al año<sup>8</sup>, la recolección debe de ser semanal. Por el contrario, el resto del año, y dependiendo del cultivo, la recolección se debe de realizar con una frecuencia de dos a tres semanas. En cualquier caso, debe evitarse la sobremaduración de las mazorcas de cacao para evitar cualquier tipo de enfermedad y/u hongos en la planta. Para recolectar la mazorca debe de cortarse ya sea mediante tijeras podadoras o, en el caso de aquellas que se encuentren más alejadas, hacer uso de instrumentos específicos como cuchillas conectadas a una vara. Este corte no debe de maltratar la rama de la cual se está cortando la mazorca de cacao, y los implementos deben ser desinfectados si la planta presenta alguna enfermedad o algún tipo de hongo.

Para la recolección es necesario extraer los granos de cacao, los cuales se deben golpear contra el reverso sin filo del machete, sujetando la mazorca firmemente y ejerciendo una ligera torsión sobre la mitad de la misma. Este procedimiento consta con la ventaja de su rapidez y la minimización del daño en los granos. Posteriormente, los granos deben de extraerse y limpiarse manualmente, evitando que queden hojas u otro tipo de sustancia ajena al grano mismo - con excepción del mucílago, o la capa blanca que envuelve al grano. A su vez es recomendable colocar los granos limpios sobre una superficie plástica o alejada de la suciedad para evitar cualquier posible contaminación.

Posteriormente, los granos se amontonan durante varios días esperando la descomposición del mucílago, lo cual dará inicio al proceso de fermentación, el cual dura entre 2 a 7 días dependiendo las condiciones climáticas y el tipo de cacao manejado.

Después de su fermentación, el grano debe de secarse, ya sea de forma natural al sol o de forma artificial mediante unos hornos especializados, hasta lograr una humedad óptima del 7%.<sup>9</sup>

Debido a la dificultad de este proceso es necesaria la asistencia técnica en donde se instruya sobre los procedimientos propios de la producción. Sin embargo, la falta de canales de comunicación ha conllevado al desconocimiento por parte de los productores de cacao, los cuales, al no tener la información suficiente sobre el manejo adecuado de sus cosechas, no son capaces de prevenir y afrontar las enfermedades del cultivo por la falta de conocimiento técnico.

Por otra parte, los costos fitosanitarios del cacao son altos teniendo en cuenta que el 98%

son campesinos. Los costos generan una situación de regresividad que afecta negativamente a los agricultores de menores ingresos, quienes no cuentan con los recursos para acceder al registro en cuestión. Por esta razón de no poder contar a cabalidad con los registros, se imponen barreras de participación a los pequeños productores que buscan incursionar en el mercado.

### Solución

Para tecnificar el proceso de renovación de cultivos el proyecto de ley:

- Fortalece la organización de la cadena del cacao (artículo 2°).

El presente proyecto plantea la participación de representantes de las instancias regionales cacaoteras de los municipios con mayor producción, para que sean parte de la Organización de la Cadena Productiva del Cacao de acuerdo con lo establecido en la Ley 101 de 1993 y en la 811 de 2003 y de esta forma puedan presentar y discutir las problemáticas de su región en materia de asistencia técnica y que se les brinde la extensión agropecuaria necesaria para que estas instancias regionales apoyen el proceso productivo de sus cacaocultores en todo lo que compete al proceso de comercialización y producción del producto, en concordancia con lo establecido en la Ley 1876 de 2017. Toda esta información será otorgada por las Secretarías de Agricultura Municipales, con el fin de que los cacaocultores conozcan sobre la instancia decisoria a nivel nacional y estos puedan ser parte del proceso con la construcción de ideas y proyectos en beneficio del sector y su región.

- Fortalece a los productores cacaoteros (artículo 3°).

El presente proyecto plantea un sistema de planificación financiera de carácter anual, el cual brinde a los productores de cacao la herramienta para conocer de manera individual los costos asociados a la producción y retornos económicos por la inversión a sus cultivos con el fin de orientar a los cacaocultores a trazar y alcanzar sus objetivos financieros. Este sistema será socializado con los representantes de las instancias regionales quienes en coordinación con la Organización de la Cadena Productiva del Cacao establecerán una estrategia para que esta herramienta sea utilizada y socializada por cada productor de cacao a nivel nacional.

- Apoyo gubernamental en los trámites de los registros fitosanitarios (artículo 5°).

Los criterios de cobro diferencial son adoptados del Proyecto de ley número 156 de 2018 Senado, *“por medio del cual se generan incentivos a la calidad, promoción al consumo y comercialización de panela, mieles paneleras y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones”*, con el fin de unificar incentivos en productos agrícolas en materia de costos diferenciales para el Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitidos por el Invima

<sup>8</sup> La cosecha inicia cuando la mazorca está madura lo que ocurre en un periodo de 5 a 6 meses de edad. ((IICA), 2017).

<sup>9</sup> (Chocolates, 2008).

para los productores de cacao y sus derivados. La clasificación es pertinente teniendo en cuenta que según el Decreto 691 de 2018, se entenderá como pequeño productor la persona natural o jurídica que posea activos no iguales o inferiores a 284 SMMLV y esta obtendrá de acuerdo a los ingresos, si estos son inferiores a 150 (SMMLV), un descuento del valor total del registro del 80%, si posee activos entre los 150 y 300 SMMLV, tendrá un descuento del 50%; finalmente si los activos son superiores a 300 SMMLV no se registrará descuento. Todos los trámites del registro sanitario serán realizados de manera virtual por las plataformas dispuestas por el Invima, para lo cual el productor contará con la asistencia logística y técnica necesaria en cabeza de las entidades departamentales, municipales o distritales. A su vez el Sena prestará un servicio de capacitación sobre el Registro Sanitario Invima en los municipios de mayor producción. Esta política de desuniformización de costos en los permisos fitosanitarios, permitiría apoyar, de manera directa, a las pequeñas plantaciones cacaoteras que no cuentan con los recursos necesarios para el pago de los mismos, impulsándolos a incursionar en el mercado.

- Establece la asistencia técnica diferenciada (artículo 7°).

El proyecto de ley busca por medio de su artículo 7°, evaluar el estado productivo de forma periódica de los sembradíos de cacao por parte de la Administradora de la Cuota de Fomento Cacaotero que permita, en coordinación con el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), el suficiente personal técnico capacitado en el país, de acuerdo con lo establecido en el Título III de la Ley 1876 de 2017, el cual responda a las necesidades, tanto individuales como generales, de las plantaciones cacaoteras de forma eficiente en cuestiones de extensión agropecuaria en temas tales como la renovación, establecimiento del cultivo, acompañamiento integral, recomendar, actualizar, capacitar, asistir y generar competencias en los productores agropecuarios para que estos incorporen en su actividad productiva prácticas, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos y comportamientos que beneficien su desempeño y mejoren su competitividad y sostenibilidad. También establece una mejor organización con las asociaciones cacaocultoras y así evitar la duplicidad de acciones, permitiendo facilitar el proceso productivo. A su vez, se planea fortalecer las redes de información y comunicación del sector, haciendo que el MADR, facilite, por medio de los canales de difusión disponibles para dicho fin, el conocimiento sobre el apoyo ofrecido por los asistentes técnicos sobre el manejo adecuado de los cultivos.

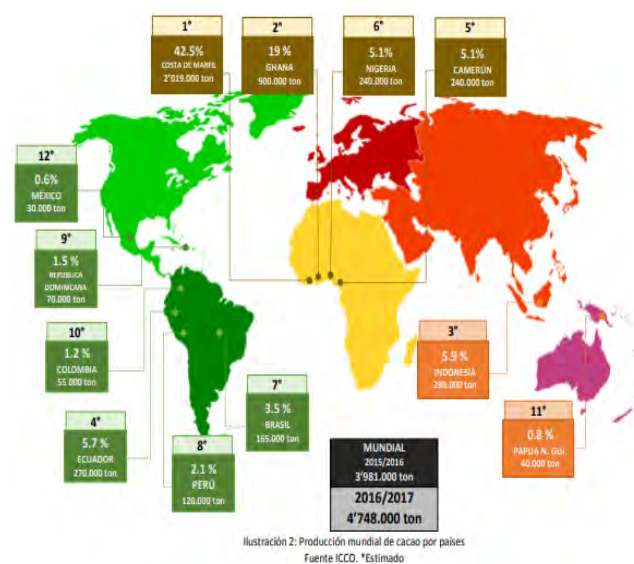
## 2. Fortalecimiento de las Asociaciones de Productores de Cacao

### Problema

El cacao es un producto de alto impacto económico y comercial que va más allá de su atractivo sabor.

A nivel mundial, la producción de cacao llegó a superar, para el 2017, los 4.700.000 de toneladas, de las cuales cinco (5) países - Costa de Marfil, Ghana, Indonesia, Nigeria y Camerún - llegaron a producir cerca del 77.6%. En cuanto a la contribución de producción a nivel continental, África representa el 73% de la producción con el 64% de la superficie de cacao sembrada; mientras que América representa el 17% de la producción con el 17% de área sembrada, y Asia y Oceanía aportan en 10% de la producción con un 19% de la superficie sembrada.

### Producción Mundial de Cacao por Países



Fuente: ICCO 2017

<http://www.fepcacao.com.co/wp-content/uploads/2018/05/INFORME-DE-GESTION-VIGENCIA-2017-FEPCACAO.pdf>

En los últimos años, América Latina y el Caribe han aumentado el tamaño de su cultivo de cacao, y han ampliado su cobertura comercial hacia al menos 23 países, con una producción combinada superior a las 675.000 toneladas y con cerca de un millón setecientos mil hectáreas, en las cuales Brasil, Ecuador, República Dominicana, Perú, Colombia y México se presentan como los mayores productores de la región, pues aportan con más del 90% de la producción y de la superficie sembrada en el continente.

Colombia se ha presentado como uno de los países más representativos en el mercado Sudamericano del cacao, dado a su distintivo “fino de aroma”, el cual le fue otorgado por la Organización Internacional de Cacao (ICCO, por sus siglas en inglés). La creciente demanda del cacao en Asia, en especial en la China continental, convierte al cacao colombiano en un producto potencial de exportación, ya que este es internacionalmente reconocido por su alta calidad.

ProColombia define al cacao fino de aroma, según la clasificación proporcionada por la ICCO.

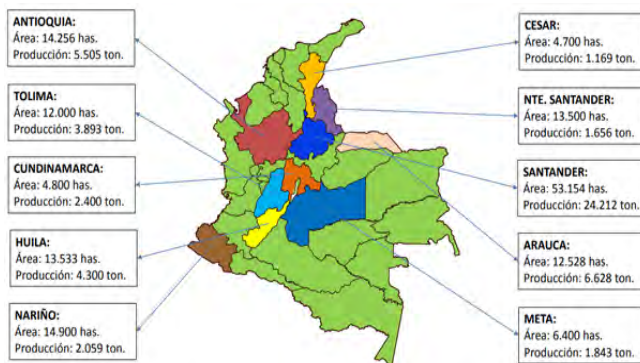
Fino de aroma es una clasificación de la Organización Internacional del Cacao (ICCO), que describe un cacao de exquisito aroma y sabor. Este tipo de cacao representa entre el 6% y 7% de la producción global. En Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú se produce el 76% del cacao fino



de aroma del mundo. Aromas y sabores frutales, florales, de nueces y de malta son las características del cacao fino de aroma que lo diferencia de los demás en el mundo. (2016).

Para el 2017, Colombia contó con una cosecha anual de 60.535 ton, posicionándose como una de las principales actividades agrícolas del país, ofreciendo sustento a más de 35 mil familias rurales, para quienes el sembrado de cacao representa hasta el 75% de sus ingresos. Se estima que en Colombia hay alrededor de 175.000 ha de cacao.<sup>10</sup>

### Principales Zonas de Cacao en Colombia



Fuente: MADR-Fedecacao.

El cacao en Colombia está distribuido en 10 zonas de producción, de las cuales el departamento de Santander se posiciona como el mayor productor a nivel nacional, contando con una participación del 40% de la producción, seguido por Arauca con un 11%, Antioquia con 9%, Huila con 7%, Tolima con el 6% y, finalmente, Cundinamarca con un 4%. En Colombia se cultiva principalmente el cacao criollo, que es un grano de cáscara fina, suave y muy aromático, el cual es reconocido por ser de gran calidad, exclusivo para la elaboración de chocolates finos por su punto de acidez y equilibrio.

El 80% de la producción total de cacao en Colombia<sup>11</sup>, es comprada por dos compañías, casa Luker y Nutresa, quienes a su vez hacen uso de los granos para su posterior transformación/procesamiento en productos finales o intermedios, dentro de los cuales se encuentran el chocolate, la pasta de cacao y el cacao en polvo, entre otras variedades. Los principales puntos de compra del cacao se encuentran en las ciudades de Bucaramanga, Medellín, Manizales, Bogotá y Neiva; lo cual significa que existe una fuerte variación de precios entre regiones productoras de acuerdo con la distancia, haciendo que los productores que no se encuentren aledaños a los puntos de compra sean susceptibles a una disminución de sus ganancias debido a la falta de información por parte de estos sobre los precios actuales del mercado de cacao, situación que se busca aliviar en gran medida con este proyecto de ley.

De acuerdo con USAID (2018), se encuentran zonas que no pertenecen a una región productora,

las cuales al estar apartadas de los centro de compra, presentan una discriminación de los precios con respecto a las distintas zonas de compra a nivel nacional; tal y como es el caso de los productores en Santander, quienes recibieron por su producto COP \$8000/kg, mientras que algunos productores de la región de la Sierra Nevada de Santa Marta debido a la desinformación de los precios, obtuvieron COP \$6300/kg, una variación de un 21%. Cabe resaltar que los precios al productor son reportados por Fedecacao, los cuales a su vez siguen los estándares mundiales impuestos por la ICCO.

La estructura de precios manejada por los cacaocultores, varía de acuerdo a factores como la infraestructura, los niveles de tecnificación, las distancias recorridas entre las fincas y los mercados (costos de transporte), por lo que el valor de mercado del cacao depende en gran medida de la capacidad de producción y respuesta a las posibles eventualidades del sector, lo cual se le dificulta a aquellos pequeños productores que no se encuentran en condiciones de competir con los predios cercanos a los puntos de compra.

### Solución

Para fortalecer las asociaciones de cacao el proyecto de ley:

- Fortalece las asociaciones de productores (artículo 4°).

La Organización de la Cadena Productiva del Cacao, en coordinación con el MADR diseñará un sistema de acreditación de eficiencia y sostenibilidad productiva para los productores cacaoteros con el fin de que cumplan con los requisitos de calidad conforme a lo establecido a nivel nacional e internacional, generando que sus productos sean más competitivos dentro del mercado. Así mismo el MADR creará un directorio de organizaciones de productores certificados como eficientes y sostenibles los cuales servirán como herramienta para conocer el estado del sector productivo y con ello contar con la información necesaria para el diseño de estrategias en beneficio del sector. Este sistema acreditación y certificación será divulgado por las instancias regionales de la cadena productiva del cacao por medio de los canales de información que estén disponibles en la región.

- Fortalece la red de información y comunicación del sector cacaotero (artículo 10).

El presente proyecto plantea el fortalecimiento de las instancias regionales de Cacao, para que, con el apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), se actualice la información de manera permanente respecto al estado de producción y comercialización del cacao y sus derivados, así los productores se mantendrán al tanto de la situación de los mercados cacaoteros, buscando evitar la discriminación de precios. Dicha actualización de información será publicada mensualmente y de manera abierta por medio de los distintos canales de difusión que estén disponibles en la región, al

<sup>10</sup> (MADR, 2018).

<sup>11</sup> (USAID, 2018).



igual que por medio de la página web del MADR, facilitando el acceso de esta información a los productores, compradores e inversionistas

### 3. Fondo Nacional del Cacao

El Fondo Nacional del Cacao es una cuenta creada para el recaudo y manejo de los recursos provenientes de la Cuota de Fomento Cacaotero, la cual es una contribución obligatoria de carácter parafiscal que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contrata a una entidad para la administración, recaudo e inversión de la Cuota de Fomento.

El administrador de la cuota de fomento cacaotero trabaja a favor de la producción de Cacao Fino de Aroma (CFA), mediante mecanismos para incentivar calidad; el fortalecimiento de la capacidad productiva; la comercialización y la asistencia técnica<sup>12</sup>. Sí bien la administradora se presenta como una institución de integración del sector, su labor ha sido limitada en parte gracias a la poca capacidad que esta ha presentado.

Debido a la endeble situación productiva, no se ha cumplido con las expectativas trazadas en el Plan Decenal Cacaotero (2012), el cual dentro de sus objetivos y metas presenta una producción estimada de 246.000 ton<sup>13</sup> para el año 2021, de las cuales se exportarían 174.020 ton de la producción total. No obstante, a dos años de cumplir el objetivo, se han producido un máximo de 62.000 ton y exportado un total de 11.926 ton<sup>14</sup>. De acuerdo con USAID (2018), esto se da como consecuencia de la baja asistencia técnica presentada por el administrador de la cuota de fomento cacaotero a causa de la falta de coordinación con las otras asociaciones cacaoteras, generando así una duplicidad de funciones y a la pequeña capacidad de acción por parte de la misma entidad para poder entregar la información, apoyo y acompañamiento a los productores del sector, quienes a pesar de que no son asesorados sobre las guías técnicas para la siembra o renovación de sus cosechas, siguen aportando de forma obligatoria la cuota del 3% que exige el Fondo Nacional del Cacao, por medio de sus operaciones comerciales con cacao y sus derivados, sin ver resultados efectivos en el rendimiento de sus cosechas.

Sin embargo, cabe resaltar la labor por parte de la Administradora del Fondo en materia de investigación que se ha desarrollado en la entidad con el apoyo de Agrosavia<sup>15</sup>, siendo destacable su trabajo científica y tecnológicamente gracias a sus estrategias sobre el establecimiento, mejoramiento del cultivo, además de los estudios sobre las

variedades de cacao y los procedimientos requeridos para su debida producción y desarrollo.

Teniendo en cuenta estos factores, el proyecto de ley busca modificar las funciones de la Administradora de la cuota de fomento, haciendo énfasis en el fortalecimiento investigativo y tecnológico para la tecnificación de los procesos de cultivo para el cacao. Así mismo, se plantea la búsqueda de convenios con instituciones educativas de carácter universitario, centros investigativos y el sector público en general, mediante los cuales se permita fortalecer la provisión de asistencia técnica. A su vez, se quiere dar un diseño e implementación de estrategias de capacitación lideradas por el MADR, con el fin de ampliar la cantidad de extensionistas para así dar un mayor apoyo técnico y mejorar la rentabilidad productiva por cosecha en el país.

#### Solución

Para fortalecer el Fondo Nacional del Cacao el proyecto de ley:

- Reasigna las funciones de la Administradora de la Cuota de Fomento Cacaotero (artículo 6°).

El proyecto de ley busca incluir funciones a la Administradora de la Cuota de Fomento, además de las dispuestas en la Ley 101 de 1993, Ley 811 de 2003, Ley 31 de 1965, Ley 67 de 1983 y la Ley 321 de 1996, haciendo énfasis en el fortalecimiento investigativo y tecnológico para la tecnificación de los procesos de cultivo para el cacao y la implementación, en colaboración con el MADR, de estrategias para la capacitación adecuada de los extensionistas con el fin de ampliar el número de estos en las zonas productoras del país. Así mismo, plantea la búsqueda de convenios con instituciones educativas de carácter universitario, centros investigativos y el sector público en general, mediante los cuales se permita fortalecer la provisión de asistencia técnica en concordancia con lo establecido en la Ley 1876 de 2017.

- Modifica la Ley 67 de 1984 (artículo 8°).

Se incluirá a parte de la Administradora de la Cuota de Fomento Cacaotero y el MADR, representantes de las instancias regionales cacaoteras como de las asociaciones de productores escogidos de acuerdo con los criterios que disponga el Gobierno nacional, para que sean parte de la elaboración del plan de inversiones y gastos del Fondo Nacional del Cacao con el fin de dar una mayor transparencia a los recursos e incluir el presupuesto necesario para las necesidades de sus regiones.

- Evaluar a la Administradora de la Cuota de Fomento Cacaotero (artículo 9°).

Se establecerá un sistema de evaluación en coordinación con la instancia decisoria de la Organización de la Cadena Productiva del Cacao, el MADR, y el Departamento Nacional de Planeación con la intención de visibilizar la destinación de recursos y eficiencia de proyectos desarrollados por parte del Fondo Nacional del Cacao. Así mismo,

<sup>12</sup> Ley 67 de 1983.

<sup>13</sup> (MADR, Plan Decenal Cacaotero 2012-2021, 2013).

<sup>14</sup> MADR, (2018), cadena productiva del cacao.

<sup>15</sup> La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Agrosavia), es una entidad pública descentralizada, de carácter científico y técnico, cuyo propósito es trabajar en la generación del conocimiento científico y el desarrollo tecnológico.

esta metodología deberá incluir la percepción de los productores de cacao quienes son los aportantes a la cuota de fomento cacaotero. Esto con el fin de determinar si los fondos son suficientes y si se están utilizando de manera eficiente.

#### IV. Conclusiones

- Crear una política de diferenciación de costos en los permisos fitosanitarios, permitiría apoyar, de manera directa, a las pequeñas plantaciones cacaoteras que no cuentan con los recursos necesarios para el pago completo de los mismos, sin recurrir a la omisión de los estos.
- Incentivar el sector cacaotero por medio de la facilitación de recursos permitirá que este sector nacional aumente su participación en el mercado global.
- Buscar una mejor asistencia técnica y logística por parte de la Organización de la Cadena del Cacao con la intención de formalizar una política conjunta en el sector, evitando así la duplicidad de funciones en el sector.
- Proveer una asistencia técnica que logre abarcar a la totalidad de los cacaocultores colombianos, permitirá facilitar el proceso productivo y de comercialización de los cacaocultores en el país.
- Por medio de campañas de información por parte del MADR y las instancias regionales Cacaoteros, se buscará que los cacaocultores conozcan el valor real del producto, evitando así la discriminación de precios en la venta. Dicha información será publicada mensualmente y de manera abierta por medio de los distintos canales de difusión que estén disponibles en la región, al igual que por medio de la página web del MADR.
- Realizar juntas por parte de las instancias regionales cacaoteras por medio de las cuales se puedan reconocer los retos, problemas y necesidades que presentan los distintos productores en el sector de acuerdo con su región.
- El proyecto de ley busca apoyar el sector productivo de la cadena con el fin de que los cacaocultores tengan la asesoría, el apoyo y la tecnificación requerida para que el cacao colombiano pueda tener el potencial de competir en el mercado internacional gracias a su alta calidad y genere las retribuciones correspondientes a cada eslabón de la producción del producto.

#### Bibliografía

- CACAO, F. D.-F. (2017). *INFORME DE GESTIÓN. AÑO 2017*. Bogotá, D. C.
- Chocolates, C. N. (2008). *Manual de Beneficio del Cacao*. Medellín.

FEDECACAO, (.T. (11 de junio de 2019). Reunión con FEDECACAO. (C. E. Vivas, Entrevistador).

IICA. (2017). *Estado Actual sobre la Producción y el Comercio del Cacao en América*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

M. Gómez-Juaristi, L. G.-T. (2011). Efectos beneficiosos del chocolate en la salud cardiovascular. *Nutrición Hospitalaria*, 289-292.

MADR. (2018). *Cadena de Cacao*. Bogotá, D. C.

MADR, M. d. (2012). *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO CACAOTERO 2012-2021*. Bogotá, D. C.

Ministerio de Agricultura y Ganadería. (Quito, Ecuador de 2018). *Cifras Agroproductivas*. Obtenido de Cifras Agroproductivas: <http://sipa.agricultura.gob.ec/index.php/cifras-agroproductivas>

Nestlé. (2010). *Theobroma cacao L. The Cocoa Plan Beneficios del café descafeinado El modelo Nestlé de gestión lechera. Nesvida*, 12.

ProColombia. (Octubre de 2016). *ProColombia*. Obtenido de ProColombia: <http://www.procolombia.co/actualidad-internacional/agroindustria/lo-que-debe-saber-para-exportar-cacao-fino-de-aroma>


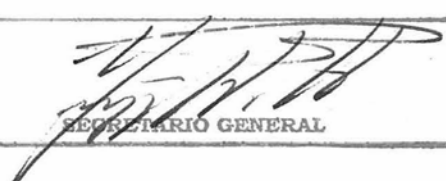
RURAL, M. D. (2013). *GUÍA AMBIENTAL PARA EL CULTIVO DEL CACAO*. Bogotá, D. C.

RURAL, M. D. (2013). *GUÍA AMBIENTAL PARA EL CULTIVO DEL CACAO*. Bogotá, D. C.

Swisscontact. (2017). *ESTRATEGIAS PAÍS PARA LA OFERTA DE CACAOS ESPECIALES POLÍTICAS E INICIATIVAS PRIVADAS EXITOSAS EN EL PERÚ, ECUADOR, COLOMBIA Y REPÚBLICA DOMINICANA*. COEXCA.

Swisscontact. (2018). *ESTUDIO COMPARATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO A LA CADENA DE CACAO FINO Y DE AROMA Y EXPERIENCIAS DE APOYO DEL SECTOR PRIVADO*.

USAID, C. &. (2018). *Análisis de la cadena productiva del cacao en Colombia*. West Lafayette: Prudue University.

|  |                            |
|--|----------------------------|
|  <b>CAMARA DE REPRESENTANTES</b><br><b>SECRETARÍA GENERAL</b> |                            |
| El día   | 30 de Julio del año 2019   |
| Ha sido presentado en este despacho el   |                            |
| Proyecto de Ley  | X Acto Legislativo         |
| No.  | 097 Con su correspondiente |
| Exposición de Motivos, suscrito Por: <u>HE Julian Peinado</u><br><u>HE Alejandro Chaco, HE Carlos J. Bonilla, HE Victor Ortiz</u>                |                            |
| <br><b>SECRETARIO GENERAL</b>                                |                            |

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 098  
DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por la Ley 1930 de 2018 el cual quedará así:

“El recaudo del impuesto nacional al carbono se destinará al “Fondo Colombia en Paz (FCP)” de que trata el artículo 1° del Decreto ley 691 de 2017. Estos recursos se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El 25% se destinará al manejo de la erosión costera; la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos; acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales.

El 25% se destinará a la reducción de la deforestación y su monitoreo.

El 25% se destinará a la protección de fuentes hídricas de captación de acueductos

El 5% se destinará al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras estrategias de conservación a través de creación y ampliación de áreas protegidas, manejo efectivo y gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión.

El 70% 20% se destinará a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental.”

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones anteriores.

Cordialmente,



**EDWÍN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ**

H.R. Departamento del Caquetá

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

A la destinación específica del impuesto al carbono se le realizan las siguientes modificaciones a los porcentajes de destinación:

| Actual  | Modificaciones  |
|---|---|
| El 25% se destinará al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos; acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales | El 25% se destinará al manejo de la erosión costera; <del>la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas;</del> la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos; acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales. |

| Actual  | Modificaciones   |
|---|--|
| El 5% se destinará al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras estrategias de conservación a través de creación y ampliación de áreas protegidas, manejo efectivo y gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión | <u>El 25% se destinará a la reducción de la deforestación y su monitoreo.</u>  |
| El 70% se destinará a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental.   | <u>El 25% se destinará a la protección de fuentes hídricas de captación de acueductos</u>  |
|   | El 5% se destinará al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras estrategias de conservación a través de creación y ampliación de áreas protegidas, manejo efectivo y gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión. |
|   | El 70% 20% se destinará a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental.”   |

Es necesario aumentar los porcentajes a las principales problemáticas ambientales, que enfrenta el país, la agenda ambiental para los investigadores más reconocidos del país en este tema, la encabeza como primer reto “detener la deforestación”, lo menciona el investigador Rodrigo Botero, Investigador de la Universidad Nacional de Colombia, con experiencia en Parques Nacionales Naturales de Colombia y la Fundación para el Desarrollo Sostenibles “Probablemente el reto más significativo del sector ambiental se encuentre en el control a la deforestación. En pocas palabras, la resistencia de los ecosistemas a eventos climáticos como las sequías y las épocas lluviosas está íntimamente ligada al mantenimiento de coberturas boscosas, ya sean estas transformadas o naturales”<sup>1</sup>.

En el artículo actual en un solo 25% se concentran todos los esfuerzos que se deberían realizar para combatir las principales problemáticas ambientales del país, a continuación como se encuentra la destinación para las principales problemáticas ambientales del país:

*“El 25% se destinará al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos; acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte*

<sup>1</sup> Semana sostenible, los ocho retos de deforestación en Colombia.



y verificación, así como al pago por servicios ambientales.”

Se propone que la reducción de la deforestación y su monitoreo y la captación de fuentes hídricas para la protección de acueductos, cada una tenga un 25% de la destinación específica del impuesto, lo cual se reduce del Ítem “se destinará a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental”, lo cual a pesar de tener la frase “criterios de sostenibilidad ambiental” está alejado de los verdaderos retos que tiene el cuidado del medio ambiente que es la principal función del impuesto al carbono.

Se indica en primera instancia la importancia de las Alertas Tempranas de Deforestación del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) pertenecientes a la Amazonia Colombiana; “Las Alertas Tempranas por Deforestación (AT-D) son el resultado del procesamiento digital de imágenes de satélite de baja resolución para identificar rápida y oportunamente las áreas forestales en donde existe pérdida de bosque natural. Estas alertas constituyen una herramienta clave para la toma de acciones inmediatas tendientes a reducir la deforestación en Colombia”<sup>2</sup>.

Las cuales han entregado unas cifras muy preocupantes en temas de deforestación:

#### **BOLETÍN 17 DEL IDEAM**

“El principal núcleo de deforestación se encuentra en el occidente del departamento del Caquetá, en las inmediaciones de los ríos Yarí, Caguán y Quemaní donde se encuentra 980 detecciones de deforestación, la deforestación en el año 2017 alcanzó las 219.973 hectáreas”<sup>3</sup>

De los 24 municipios que presentaron Alertas Tempranas en el IV informe del Ideam, 13 pertenecen a la Amazonia Colombiana:

- San Vicente del Caguán
- Cartagena del Chaira
- Solano
- Puerto Guzmán
- Puerto Rico
- San José del Guaviare
- La Macarena
- Puerto Asís
- Puerto Leguízamo
- Orito
- Mesetas
- Florencia
- Valle del Guamuez.

Razón por la cual esta problemática tan impactante a nivel ambiental no debería estar

incluida en un porcentaje general sino debería tener una destinación específica del 25%.

“El 25% se destinará a la reducción de la deforestación y su monitoreo”.

De igual manera la protección de fuentes hídricas también tendría un 25% de la destinación específica de este impuesto al carbono, debido a la importancia de las fuentes hídricas para la protección ambiental.

“El 25% se destinará a la protección de fuentes hídricas de captación de acueductos”.



EDWÍN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ

H.R. Departamento del Caquetá

#### **Anexo 1. Fotografías de la deforestación en la Amazonia Colombiana**



Fotografía. Periódico *El Espectador*, publicada el 29 de septiembre de 2018.



Fotografía. Periódico *El Tiempo*, publicada el 15 de junio de 2018



Fotografía. Mongabay LATAM, periodismo ambiental el primero de febrero de 2017.

<sup>2</sup> Página web Instituto de Hidrología, Meteorología y de Estudios Ambientales (IDEAM).

<sup>3</sup> Informe de alertas tempranas IDEAM.





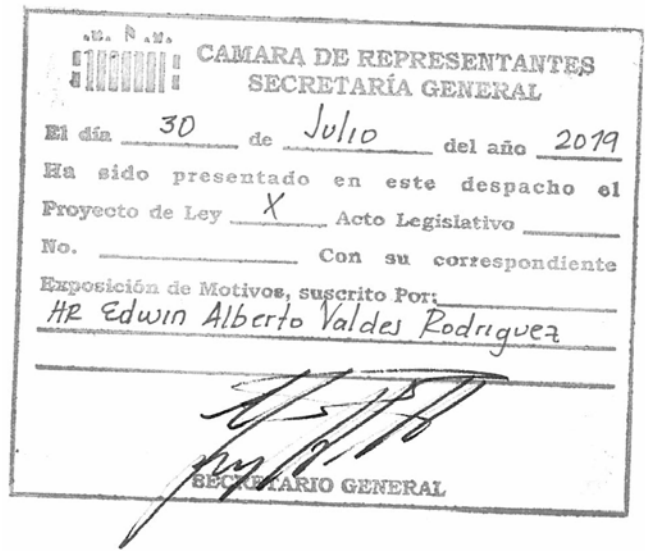
Publicada por Semana Sostenible el 20 de noviembre de 2015.



Fotografía. *El Espectador* 15 de febrero de 2019.



Fotografía. Red amazónica de información socioambiental georreferenciada 2013.



\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 099  
DE 2019 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen medidas en favor de la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto establecer disposiciones que busquen materialmente la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes. Para ello, otorga herramientas transitorias a las entidades públicas y privadas para separar del contacto directo y habitual con menores de edad a personas que estén siendo investigadas disciplinaria y/o penalmente por conductas que atenten contra ese bien jurídico mientras se resuelve su situación jurídica.

Artículo 2°. *Principios.* Son principios fundamentales de esta ley:

1. La prevalencia de los derechos del niño, niña y adolescente y su protección integral.
2. La presunción de inocencia.
3. El debido proceso.



Fotografía. RTVE. 22 de febrero de 2018.



Fotografía. Rescatado de la página de Grupo Semillas el 21 de febrero de 2019.



4. El principio de corresponsabilidad del que habla el artículo 10 de la Ley 1098 de 2006.
5. El enfoque de género.

Artículo 3°. *Facultades.* Facúltese a las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales o Municipales o a quien haga sus veces, así como al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y en general a toda entidad pública o privada que tenga funcionalmente una relación directa y habitual de interacción con niños, niñas y adolescentes a separar transitoriamente del cargo a aquel servidor público, contratista y/o colaborador investigado penal y/o disciplinariamente por presuntas faltas o delitos contra la integridad, libertad y formación sexuales en donde la víctima sea menor de 18 años de edad.

Parágrafo 1°. En todo caso, en las entidades del sector público la separación y reasignación de funciones deberá hacerse mediante acto administrativo motivado y proceden los recursos de ley. En el caso del sector privado, deberá garantizarse el debido proceso y los derechos laborales.

Parágrafo 2°. La separación transitoria de la que habla este artículo consiste en apartar temporalmente al investigado de las funciones de contacto directo y habitual con los niños, niñas y adolescentes y reasignar sus funciones en áreas distintas a las mencionadas mientras las autoridades competentes definen de fondo su situación jurídica.

En ningún caso se podrá desmejorar salarialmente ni reasignar funciones de nivel jerárquico inferior a quien haya sido sujeto de la reasignación de la que habla la presente ley.


Parágrafo 3°. En el evento el cual el investigado penal y/o disciplinario sea absuelto por medio de sentencia ejecutoriada de los cargos, el funcionario que dictó la separación y reasignación o quien haga sus veces, deberá dentro de los quince (15) días siguientes al fallo definitivo, reintegrar al cargo original o al cargo que por tiempo de servicio le corresponda al sujeto pasivo de la medida inicial.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas de igual o menor rango que le sean contrarias.

Atentamente,

Atentamente,

  
KARINA ROJA PALACIO  
Representante a la Cámara

  
ERWIN ABIAS

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Objeto de la iniciativa

Esta iniciativa busca crear un procedimiento mediante el cual pueda separarse del cargo a docentes, cuidadores de jardines infantiles y cualquier otro funcionario o colaborador de entidades públicas o privadas que trabajen con menores de edad, en el

evento cuando estos son investigados penal y/o disciplinariamente por presuntos delitos sexuales en donde sean víctimas niños, niñas y adolescentes.

Lo anterior, con el debido respeto y cuidado de la presunción de inocencia y respetando las garantías laborales, pero en todo caso, atendiendo preponderantemente la prevalencia de los derechos del menor como población extremadamente vulnerable en su integridad y libertad sexual.

### 2. Del interés superior del menor

El interés superior del menor de edad, es un principio que tiene su génesis en Tratados internacionales suscritos por Colombia, y luego adoptado en nuestro ordenamiento jurídico interno en la Carta Política y en el Código de Infancia y Adolescencia.

A escala internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) estableció por primera vez la especialidad de la niñez como sector poblacional en su artículo 25, numeral 2: “La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”. (Subrayado fuera del texto original).

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) preclaró en el artículo 24, que los niños tienen “derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado”. (Subrayado fuera del texto original).

Específicamente, el principal instrumento jurídico sobre la protección de la niñez, es la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1989), en esta Convención se estableció por primera vez claramente, ese principio fundamental: La prevalencia del interés superior del niño, en donde los Estados están obligados a que “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior”. (Subrayado fuera del texto original).

Por su parte, el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos de la Niñez, relativo a la venta, prostitución y pornografía infantil (2000) en su artículo 8° obliga a Colombia a “Reconocer la vulnerabilidad de los niños víctimas y adaptar los procedimientos de forma que se reconozcan sus necesidades especiales, incluidas las necesidades especiales para declarar como testigos”. (Subrayado fuera del texto original).

A nivel Regional, en Latinoamérica la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) señaló en su artículo 19: “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”. (Entiéndase al Estado en las 3 Ramas



del Poder: Judicial, Legislativa y Ejecutiva). (Subrayado fuera del texto original).

Por otro lado, en nuestro ordenamiento jurídico interno, el Constituyente de 1991 resaltó esa especialidad de los menores de edad a través del artículo 44 de la Carta Magna, la cual preclara: “(...) Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”. (Subrayado fuera del texto original).

Es decir, que en toda actuación estatal que busque preservar los derechos de las personas, hermenéuticamente deben priorizarse los derechos de la niñez. De igual forma señala ese mismo artículo que “(...) el Estado al igual que la familia y la sociedad tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”.

Esos tratados internacionales sobre derechos humanos de la niñez y el texto del artículo 44 constitucional conforman el llamado “Bloque de Constitucionalidad”, concepto que puede entenderse en sentido amplio de acuerdo a Hernán Olano García (2005) cuando cita al respecto la sentencia de la Corte Constitucional C-708 de 1999: “el bloque de constitucionalidad estaría conformado no solo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias”. Ese bloque de constitucionalidad comprende el sistema de normas de mayor jerarquía e importancia que los operadores jurídicos y por ende el servidor público debe aplicar siempre en el cumplimiento de los fines Estatales.

En el rango legal, la Ley 1098 de 2006 “Código de Infancia y Adolescencia” desarrolló lo estipulado en el artículo 44 de la Constitución Política en tres aspectos fundamentales: La prevalencia de los derechos, el interés superior y la regla de interpretación más favorable a los menores de edad.

Así, en su artículo 8º definió lo que se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente como: “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”.

Posteriormente, ese estableció lo siguiente en cuanto a la prevalencia de los derechos de los niños: “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. (Subrayado fuera del texto original).

A su vez, el artículo 6º estableció la regla hermenéutica según la cual, se aplicará siempre la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente.

Por último, la honorable Corte Constitucional como intérprete y guarda de la Constitución fijó el alcance del interés superior de los niños como población vulnerable que deben tener una atención especial por parte del Estado:

“ (...)”

Son considerados como grupo destinatario de una atención especial estatal que se traduce en un tratamiento jurídico proteccionista, respecto de sus derechos y de las garantías previstas para alcanzar su efectividad. Así, logran identificarse como seres reales, autónomos y en proceso de evolución personal, titulares de un interés jurídico superior que irradia todo el ordenamiento jurídico y que, en términos muy generales, consiste en lo siguiente:

“ (...) se trata de un principio de naturaleza constitucional que reconoce a los menores con una caracterización jurídica específica fundada en sus derechos prevalentes y en darles un trato equivalente a esa prelación, en cuya virtud se les proteja de manera especial, se les defienda ante abusos y se les garantice el desarrollo normal y sano por los aspectos físico, psicológico, intelectual y moral, no menos que la correcta evolución de su personalidad” (Cfr. Sentencias T-408 del 14 de septiembre de 1995 y T-514 del 21 de septiembre de 1998). (Subrayado fuera del texto original).

Posteriormente, concluyó la Corte al analizar el interés superior del menor en la Sentencia C-738 de 2008 “ (...) Estas consideraciones hacen concluir que en el panorama jurídico colombiano los niños merecen un trato especialmente protector, que debe reflejarse en todos los aspectos de la legislación, cuando quiera que el Estado identifique puntos de posible vulnerabilidad. Esta necesidad de considerar, en todos los aspectos de la realidad jurídica, que el derecho del menor tiene prevalencia sobre los demás, se conoce como el principio de interés superior del menor y constituye principio de interpretación de las normas y decisiones de autoridades que pueden afectar los intereses del niño”. (Subrayado fuera del texto original).

De lo anterior se infiere, que la interpretación de la Corte sobre el interés superior se encamina a establecer que los niños, niñas y adolescentes como población vulnerable deben ser sujetos de especial protección de forma transversal en **todo el andamiaje normativo**.

Ahora bien, del interés superior del menor se desprende el “**principio pro infans**”, que establece “la obligación de aplicar las distintas disposiciones del ordenamiento jurídico en consonancia con la protección del interés superior del niño”. Así lo reconoció la honorable Corte Constitucional cuando dijo: “ (...) no solo en el ámbito nacional, sino también en el internacional se ha dado cabida, atendiendo ese interés superior del menor ampliamente reconocido, al denominado principio pro infans, acentuado por la jurisprudencia de esta corporación al considerarlo un instrumento jurídico valioso para la ponderación de derechos de rango constitucional,

frente a eventuales tensiones, debiendo escogerse la interpretación que brinde la mayor protección a los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes (Corte Constitucional Sentencia T-117 de 2013). (Subrayado fuera del texto original).

Por todo lo anterior, como quedó casi tautológicamente expuesto, en aplicación del marco hermenéutico del interés superior del menor y en esa medida del principio *pro infans*, es dable afirmar que separar transitoriamente de sus cargos a investigados por delitos sexuales contra niños del contacto directo con menores de edad y reasignarlos a otras funciones distintas mientras se resuelve de fondo su situación jurídica resulta razonable y ajustado a los tratados internacionales y al artículo 44 Superior, priorizando los derechos de esos niños, niñas y adolescentes como población extremadamente vulnerable, dando cumplimiento de los postulados de nuestro Estado Social de Derecho.

**3. De la Ley 1918 de 2018**

La Ley 1918 de 2018 estableció una inhabilidad general a aquellos condenados por delitos contra la libertad sexual para que no puedan ejercer cargos, oficios o profesiones que involucren una relación directa y habitual con menores de edad.

Es decir, prohíbe a aquellas personas que hayan sido condenadas por delitos sexuales contra menores de 18 años a acceder a trabajos en donde el objeto de la relación laboral consista en el contacto directo y habitual con menores.

Sin embargo, esa ley en su momento no se ocupó de un tema fundamental y es el relacionado al alto nivel de vulnerabilidad que tienen nuestros niños, niñas y adolescentes cuando tienen contacto directo con personas con múltiples investigaciones por delitos sexuales y estas siguen ejerciendo sus funciones porque no hay decisiones de fondo en sus procesos.

Es perentorio separar a esas personas que siendo investigadas por delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes siguen dando clases en colegios y/o universidades o como recientemente ocurrió en la ciudad de Barranquilla en donde recientemente un instructor de “pesas” que presuntamente abusó sexualmente de varios menores<sup>1</sup> y no pudo ser separado de sus funciones a pesar de las múltiples denuncias que sobre él cursaban por esos delitos y reasignarles funciones distintas al contacto directo con los menores.

Tenemos una justicia lenta, ineficiente e inoperante en donde imperan las dilaciones en los procesos penales y en donde el nivel de impunidad es muy alto. De acuerdo a un estudio revisado por la Universidad Libre<sup>2</sup>, las cifras de congestión judicial a mayo de 2018 supera el 45% y gracias

<sup>1</sup> Tomado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/instructor-de-pesas-capturado-por-abusar-de-alumnas-menores-en-barranquilla/604848>

<sup>2</sup> Tomado de: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/estudio-advierte-que-tres-de-cada-diez-colombianos-se-toman-la-justicia-por-cuenta-propia-articulo-755565>

a su inoperancia, en 2017 solo se resolvieron 396 demandas de 2.647.615 que ingresaron a los juzgados. “Es decir, en Colombia menos del 1% de los procesos que entran en un año a los despachos se resuelven con sentencia”.

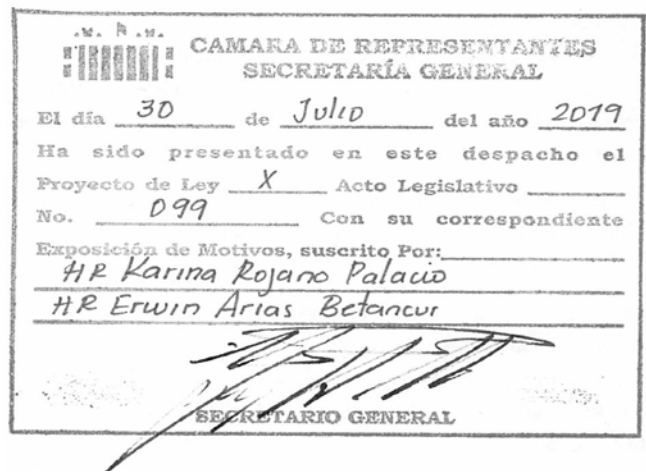
Así las cosas, se hace urgente establecer un sistema de protección a los niños, niñas y adolescentes en su integridad sexual que sea complementaria a la protección que el legislador buscó con la expedición de la Ley 1918 de 2018, en donde prevalezcan los derechos de los menores de edad como grupo poblacional especialmente vulnerable.

Atentamente,

Atentamente.

*Karina Roja Palacio*  
KARINA ROJA PALACIO  
Representante a la Cámara

*Erwin Arias B*  
ERWIN ARIAS B



**CONTENIDO**

Gaceta número 698 - Viernes, 2 de agosto de 2019  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PROYECTOS DE LEY

|   | Págs. |
|---|-------|
| Proyecto de ley número 094 de 2019 Cámara, por medio de la cual se autoriza la adopción desde el vientre materno, se crea el Programa Nacional de Asistencia Médica y Psicológica para Mujeres en Estado de Embarazo No Deseado y se dictan otras disposiciones. .... | 1     |
| Proyecto de ley número 095 de 2019 Cámara, por medio del cual se dictan disposiciones para realizar seguimiento y evaluación a la implementación de los planes de desarrollo, en especial a nivel territoriales”.....   | 7     |
| Proyecto de ley número 096 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica algunos aspectos del estatuto general de contratación y la ejecución presupuestal, e introducir herramientas que permiten fortalecer la lucha contra la corrupción. ....                  | 12    |
| Proyecto de ley número 097 de 2019 Cámara, por medio del cual se promueve la producción y comercialización del cacao y sus derivados. ....  | 20    |
| Proyecto de ley número 098 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016. ....  | 29    |
| Proyecto de ley número 099 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas en favor de la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.....                                   | 31    |