



Bogotá D.C., Agosto de 2022

Honorable Senador  
**ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE**  
Presidente Senado de la República  
Ciudad

**Asunto:** Radicación Proyecto de Ley *“Por medio de la cual se adicionan dos párrafos al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 “Código de Extinción de Dominio” en beneficio de la primera infancia y se dictan otras disposiciones”.*

Respetado Presidente,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta. de 1992, y demás normas concordantes, presento a consideración del Senado de la República, el proyecto de ley *“Por medio de la cual se adiciona dos párrafos al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 “Código de Extinción de Dominio” en beneficio de la primera infancia y se dictan otras disposiciones”.*

Lo anterior, con la finalidad de que se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la Ley.

Cordialmente,



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Senador de la República



Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ de 2022 Senado

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

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**

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

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

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

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

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

Parágrafo 5º. La reserva a la que se hace referencia en el párrafo anterior, tendrá como punto de partida, la posibilidad de usar algunos de los bienes objeto de la

extinción de dominio de que trata la presente disposición para el funcionamiento de nuevos centros de cuidado de la primera infancia o jardines infantiles o para la construcción de los mismos.

**Artículo 4º. Función reglamentaria.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley, reglamentará los procedimientos a que haya lugar, con el propósito de articular la prerrogativa de que trata el artículo precedente, de modo que se establezcan las formas internas que permitan la efectiva disposición de los recursos en cabeza de los Entes territoriales y/o autoridades competentes en materia de jardines infantiles y lugares de cuidado de la primera infancia.

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

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

**Parágrafo.** La función reglamentaria se cimienta en los principios consagrados en la Constitución Política, en el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), así como en la legislación nacional e internacional asociada.

Así mismo, se reafirman los diez principios consagrados en la Convención de los Derechos del Niño, resaltando entre ellos, el reconocimiento de los derechos sin excepción, distinción o discriminación por motivo alguno; la protección especial de su libertad y dignidad humana, y el interés superior del niño.

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

Del Honorable Congresista,



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Senador de la República





Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ de 2022 Senado

“Por medio de la cual se *adicionan dos parágrafos a la Ley 1708 de 2014 “Código de Extinción de Dominio” en beneficio de la primera infancia y se dictan otras disposiciones*”

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

**1. Objeto del Proyecto de Ley**

La presente iniciativa tiene como eje fundamental, abordar varias situaciones concretas que se interrelacionan a largo plazo. En primera medida, se busca darles un uso más eficiente a los recursos públicos del Estado de tal manera que los proyectos que se proponen al interior de la Corporación, no se obstruyan bajo el argumento del impacto fiscal de ejecutarlos en el horario público. En segunda medida, es objeto de la presente iniciativa, transformar los escenarios de violencia y crimen, en centros de formación y cuidado del futuro del país, nuestros niños y niñas, para la consecución de la redistribución de una parte de los bienes que administra la Sociedad de Activos Especiales (S.A.E.) para el establecimiento, financiamiento la garantía y protección de los niños y niñas, como centro del desarrollo y progreso social de la nación, teniendo en cuenta el mandato constitucional contenido en el artículo 44 superior, que dispone que *“son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación, la cultura, la recreación y a libre expresión de su opinión.”*, y precisamente, lo que se plantea en el presente proyecto, está encaminado a cumplir con el mandato constitucional a través de la creación y fortalecimiento de los espacios propicios para el desarrollo de la primera infancia.

**2. Fundamentos Constitucionales y Legales**

**2.1 Normativa Constitucional:**

- **En el artículo 44** de la Constitución Política se señala que *“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.*



**La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.”.**

(Subraya y negrilla fuera de texto).

- El artículo 93 de la Constitución Política, que eleva a rango constitucional, todos los tratados o convenios internacionales firmados y ratificados por el Estado colombiano en materia de Derechos Humanos, especialmente, aquellos que protegen los derechos de los niños y niñas como la Convención Internacional sobre los derechos del Niño, entre otros. (Bloque de Constitucionalidad). En consecuencia, según lo anterior, las normas internacionales de derechos humanos reciben el mismo peso que las normas establecidas en la propia Constitución. Con base en el artículo citado, los derechos y las responsabilidades de todas las personas deben ser interpretadas de acuerdo con lo que se ha definido en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. Entonces, en relación con el artículo 44 de la Carta, los derechos de los niños y niñas, incluido el derecho a vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, a una identidad, a un nombre y una nacionalidad, a tener un marco normativo nacional: instrumentos y políticas públicas pertinentes para la protección integral de NNA migrantes, a una familia y no ser separados de ella, al cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. **La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.**

## **2.2 Normativa Legal:**

- **Por medio de la Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia (C.I.A.)**, se establecen las normas para la protección de los niños y niñas. Se avanza en la normativa sustancialmente al cambiar el tema de la infancia y la adolescencia desde el ámbito del derecho privado y familiar, al ámbito del derecho constitucional, con el fin de situarlo como un asunto central del derecho internacional y de los derechos humanos. Este cambio implica responsabilidades legales generales para el Estado, junto con el compromiso de cumplir con las obligaciones contraídas mediante la ratificación de los

tratados internacionales de derechos humanos, e implica obligaciones específicas para las instituciones públicas a nivel nacional, departamental, distrital y municipal.

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

- **Por medio de la Ley 1295 de 2009 o de atención integral a la primera infancia**, se regula la atención de los niños y niñas de la primera infancia en condición de vulnerabilidad, con la que el Estado establece contribuir a la calidad de vida de las madres gestantes y a garantizar los derechos de las niñas y los niños desde su gestación y por siempre.
- Finalmente, se encuentra la **Ley 1804 de 2016, “Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones.”**, cuyo propósito es establecer la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, la cual sienta las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral, en el marco de la doctrina de la protección integral, ésta última, íntimamente relacionada con la Ley 1295 de 2009 previamente citada, por cuanto busca fortalecer el marco institucional para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas de cero a seis años de edad, así como la materialización del Estado Social de Derecho.

### 3. **Niños, niñas y primera infancia**

*“Un niño alcanza su máximo potencial cuando tiene alimentación adecuada, estimulación temprana, oportunidades de aprendizaje, protección, cuidado y salud.”<sup>1</sup>*

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

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



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

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

Sobre el mismo punto, se ha reconocido al interior del instrumento internacional, que las definiciones de “primera infancia” varían en los diferentes países y regiones, según las tradiciones locales y la forma en que se encuentran organizados los sistemas de enseñanza primaria. En varias partes del mundo, la transición a la que se hace referencia, se produce a los cuatro años. En otras regiones, se da a los siete años de edad. Colombia, hace parte de aquellos países en donde dicho cambio se reconoce en torno a los siete años. Es por ello que el Comité ha propuesto como estándar conceptual en torno a la primera infancia, el periodo comprendido desde el nacimiento hasta los ocho años de edad, el cual es un periodo esencial para la realización de los derechos del niño, en donde estos deben considerarse agentes sociales cuya supervivencia, bienestar y desarrollo, depende de relaciones estrechas y se construyen sobre esa base. Estas relaciones se componen usualmente por los padres, los miembros de la familia en un sentido amplio, compañeros cuidadores y los profesionales que se ocupan de esta etapa de la vida de todo ser humano.

La importancia de proteger a los niños y niñas en esta etapa de la vida radica en que en la medida en la que garantizar el desarrollo y ejercicio de los derechos de la niñez, es una manera efectiva de ayudar a prevenir las dificultades personales sociales y educativas en las siguientes etapas y en la adultez propiamente dicho.

El desarrollo de un niño o niña durante la primera infancia depende esencialmente de los estímulos que se le den y de las condiciones en que se desenvuelva. Esto constituye la importancia de atender a esta población de manera armónica, teniendo en cuenta los componentes de salud, nutrición protección y educación inicial en diversos contextos de tal manera que se les brinde apoyo para su supervivencia, crecimiento, desarrollo y aprendizaje. Los contextos a que se hace referencia comprenden la familia, la comunidad y la institucionalidad.



Entonces, si la primera infancia implica esta etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano, resulta perentorio que el Estado brinde sin que sea suficiente nunca, los espacios y las herramientas necesarias para el ejercicio de los derechos de los niños, apoyándose precisamente en salud, nutrición, seguridad, aprendizaje y cuidado, contextos que en la primera infancia, no solo se proveen por la familia, sino que también por la comunidad y el Estado a través de su institucionalidad, y que en el caso de esta iniciativa, son los jardines públicos.

Según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en Colombia, existen 1. 688.884 niños y niñas entre los 0 y los 5 años de edad, periodo que en los términos en los que se mencionó anteriormente, corresponde a la etapa de la primera infancia.

### **3.1 La primera infancia en Colombia**

En nuestro país, la primera infancia se considera la etapa que comprende el desarrollo de los niños y de las niñas desde la gestación hasta los 6 años de vida. La primera infancia es el punto de partida para el desarrollo de la niñez en diferentes aspectos como el biológico, psicológico, cultural y social, siendo estos dos últimos el eje fundamental al que apunta la presente iniciativa. Además, son muy importantes porque estructuran la personalidad, la inteligencia y el comportamiento social de los niños y niñas.

Se debe reconocer que la primera infancia es un momento clave para el desarrollo infantil y por eso hay que ofrecer una atención integral a todos los niños y niñas, teniendo en cuenta que los contextos en los que se explotan dichas situaciones son fundamentales para un resultado exitoso, por ello los jardines infantiles como oferta pública de cuidado de esta población, cobra real relevancia al momento de hablar de política integral. Todas las inversiones que se hacen durante estos años de vida no solo benefician de manera directa a los niños y niñas, sino que se ven reflejadas para siempre en el entorno social.

Los dos primeros años de vida son definitivos para el crecimiento físico, la nutrición, la interconexión neuronal, así como para la vinculación afectiva con las figuras materna y paterna. La alimentación y la nutrición adecuada en la primera infancia son un factor determinante de los mecanismos neurológicos que favorecen el aprendizaje, la salud y una conducta favorable a lo largo de la vida. Por eso en Colombia existe una política que prioriza la atención integral a la primera infancia, que tiene como objetivo promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad; respondiendo a sus necesidades y características específicas, y contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia, pero así mismo, el sistema de atención integral a niños y niñas en el país presenta fallas en tanto no se refuerzan algunas aristas de los mismos, como lo son los espacios físicos

en donde se deben ofrecer los contextos propicios para el desarrollo de los niños y niñas.

La atención a la primera infancia es una prioridad nacional. Y por eso, se deben asegurar que los derechos de la niñez sean respetados a través de una buena atención que permita el desarrollo infantil. Sin embargo, el Estado debe garantizar el cumplimiento de estos derechos y la sociedad y las familias son corresponsables de su cumplimiento.

#### **4. De los centros de cuidado**

Para efectos de organizar la atención integral a la primera infancia y establecer la relevancia de reforzar los espacios físicos de atención a esta población, se destacan cuatro entornos sobre los cuales es necesario asegurar que existan las condiciones humanas, materiales y sociales que hagan posible ese desarrollo y el pleno ejercicio de los derechos de acuerdo con el momento del ciclo vital en el que se encuentran.

Ellos son los siguientes. 1. Entorno Educativo: este propicia de manera intencionada acciones pedagógicas que permiten a las niñas y a los niños vivenciar y profundizar en su condición de sujetos de derechos, ciudadanos participativos, transformadores de sí mismos y de la realidad, creadores de cultura y de conocimiento. 2. Espacio público: son espacios abiertos caracterizados por el libre acceso (plazas, parques, vías) y de lugares ubicados en infraestructuras de acceso permitido a los cual es la comunidad atribuye valor político, histórico, cultural, sagrado. 3. Hogar: el más cercano a los niños y niñas por el papel que cumple la familia donde transcurre la mayor parte de su primera infancia, que les proporciona referentes sociales y culturales de la sociedad. Entorno Salud: en el sentido amplio, es la primera expresión institucional que acoge a los niños y niñas. Acompaña el proceso de preconcepción, gestación, nacimiento y de ahí en adelante, con el propósito de preservar la existencia de niños y niñas en condiciones plenas de dignidad.

De estos entornos mencionados, desde la perspectiva de la presente iniciativa, el entorno educativo y el entorno público, constituyen pilares fundamentales del proceso de desarrollo de los niños y niñas, pues éstos conjuntan situaciones que complementan totalmente la crianza de los menores que reciben en sus hogares por parte de sus padres y familias.

Grosso modo, se presentan en el desarrollo de los niños y niñas dos grandes contextos. El contexto de hogar, donde todo el soporte tanto físico (cuidado) como mental y emocional, es ofrecido por los padres y familiares, y el contexto externo al hogar, que se presenta en los centros de cuidado y en las instituciones educativas.



El propósito de la iniciativa en cuestión, es precisamente fortalecer estos entornos, de tal manera que, en el ámbito externo al seno del hogar de los niños y niñas, el Estado tenga más herramientas para garantizarle a los menores del país que se encuentran en la etapa de la primera infancia, el cuidado, la nutrición, la salud, la educación y demás elementos propios que requieren los niños y niñas de cara a protegerle, especialmente, aquellos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

Ahora, téngase en cuenta que la incursión de la mujer en el mercado laboral, a la que tradicionalmente se le asignó el rol de cuidadora del hogar, la disminución de la tasa de mortalidad infantil y la vinculación del país a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en 1989 son tres de los factores que han incidido en un cambio de paradigma, de acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cambio que implica la necesidad de que un tercero, ejecute el rol de cuidado referenciado anteriormente, con más relevancia, en los sectores de la población más vulnerables, que en Colombia, conjuntan los estratos I, II y III y que usualmente son los que son beneficiarios del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN).

Es en ese contexto donde cobra relevancia la figura de los jardines infantiles como garantes de la educación de los menores. Sin embargo, el país no cuenta todavía con una legislación robusta que regule formalmente estos establecimientos ni en temas de infraestructura, de tarifas, ni de pedagogía.

Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en Colombia hay más de 5.200.000 niños con edades comprendidas entre 0 y 5 años. Lo que se corresponde al 11% de la población. Bogotá, por ejemplo, es el ente territorial con el mayor número: alrededor de 800.000.

De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), hay 18.632 instituciones educativas dispersas por el territorio, 10.855 oficiales y 7.777 no oficiales. En estas se atiende a un total de 955.907 niños. De ellos, más de 802.000 pertenecen a los estratos I, II y III y cerca de 650.000 están matriculados en establecimientos oficiales.

La estructura administrativa en relación al cuidado a la primera infancia en los jardines infantiles a cargo del Estado ha sido desarrollada sobre los entes territoriales. Es decir, son los Departamentos y/o los Municipios y Distritos, los que a través de sus secretarías de educación o como en el caso de Bogotá D.C, en conjunto con la Secretaría de Integración Social, han tenido a cargo el funcionamiento de los jardines infantiles o jardines sociales en los ámbitos de su competencia territorial.

Por lo anterior, es correcto afirmar que toda la operación de estos espacios destinados al cuidado de la primera infancia, especialmente de los niños y niñas de familias de



estratos I, II y III, incluyendo las instalaciones donde funcionan dichos establecimientos, corresponden a los entes territoriales.

Es de público conocimiento que el presupuesto que se destina en cada región del país para cumplir con el mandato constitucional y legal de protección a la niñez y adolescencia en Colombia, nunca es suficiente y ello no solo por cuanto económicamente las destinaciones de los dineros públicos por los entes, tienen variaciones dependiendo de la autonomía de gasto que establecen sus autoridades, sino porque además de la problemática recalcitrante de la apropiación indebida de los recursos del Estado, en cuanto a niñez se trate, la suficiencia será un concepto ajeno. Mientras más se pueda invertir en nuestros niños y niñas, será mejor. También, entendiendo que la mejor inversión social que pueda tener un país, es la primera infancia.

Así mismo, los ingresos de los que el Estado goza y cuya destinación comprende en gran parte la inversión social, repetidas veces se encuentran distribuidos de una manera poco organizada, situación que repercute directamente en la escasez de recursos para los muy variados fines con los que el Estado debe cumplir.

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

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

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

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

Como punto crucial en el análisis de la presente iniciativa, debe tenerse en cuenta la disposición legal que se pretende modificar, en el siguiente sentido. Es a través de una Ley, que se establecieron en su momento, los porcentajes en los que se distribuiría el total de los recursos producto del ejercicio de la acción extintiva de dominio, lo que implica que una redistribución o alteración de esos porcentajes, debe agotarse por el mismo camino, es decir, a través de una ley. Entonces, a primera vista, resultaría improcedente alegar que con la eventual expedición de este proyecto como Ley, se estaría entrometiendo el Congreso de la República en los dominios del Ejecutivo, en tanto según la misma Ley 1708 de 2014, dicta que “ (...) el Gobierno Nacional, quien reglamentará la distribución de este último porcentaje (...)”.

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

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





en tanto se “ofrece la herramienta, pero se deja a disposición de quien la puede o no usar, efectivamente usarla”.

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

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

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

El artículo 359 superior determina que en Colombia quedan prohibidas las destinaciones específicas de recursos del Estado que tengan como origen, rentas del orden nacional. Así mismo, la disposición legal ofrece tres excepciones a dicha regla. Recuérdese que una excepción resulta ser la afirmación misma de la existencia de una regla. Establece el artículo, que estas excepciones son: 1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios; 2. Las destinadas para inversión social y 3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

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



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

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

##### **5. Pertinencia social del proyecto de Ley**

Finalmente, este proyecto busca tener un verdadero impacto en la composición del tejido social, desde sus mismos orígenes, pues la raíz del éxito o del fracaso como país, se encuentra en la sociedad que lo compone.

Este proyecto está pensado para ser un círculo beneficioso y no por el contrario, vicioso. Este círculo tiene como contexto, la misma sociedad. Téngase en cuenta lo siguiente. La estructura de este proyecto radica en que se cree la facultad de destinar una partida de los recursos que se obtengan de ejercer la acción de extinción de dominio sobre los bienes que fueron adquiridos con ocasión a la comisión de ciertos delitos, y que algunos de esos bienes que pasan al dominio público y que son administrados por la S.A.E, sean facultativamente puestos a disposición de los entes territoriales y el I.C.B.F., para la instalación de sedes de jardines infantiles sociales que ofrezcan los servicios de cuidado a la primera infancia de familias en condición de vulnerabilidad.

El enfoque con el que cuenta este proyecto es altamente social. Pues se quiere dar un cambio en el seno de nuestra sociedad, utilizando los bienes que antes, estaban al servicio de las mafias, de los delincuentes, que también servían como premio a

toda una vida de criminalidad, en beneficio de quienes realmente reemplazarán a las generaciones actuales, los niños y niñas que se encuentran en la primera etapa de la vida y así encaminar desde cero, al futuro ciudadano de bien, decente y que aportará al permanente interés sede construir país.

Lo que se quiere, es cambiarle el sentido a los bienes y recursos que se utilizaron para crear sufrimiento, dolor, crimen, y darle el sentido de la esperanza, del futuro, del bien, pasando de dominio criminal, al servicio de nuestra primera infancia.

## **6. Conflicto de Intereses**

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

## **7. Impacto Fiscal**

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

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



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

Tipo de Activo	Estado Legal	Subtipo	Cantidad	Total Por Estado Legal	Total Por Activo
<b>INMUEBLES</b>					22.472
	EN PROCESO			19.276	
		URBANO	13.848		
		RURAL	5.430		
	EXTINTOS			3.194	
		URBANO	1.953		
		RURAL	1.241		
<b>TRANSPORTE</b>					5.452
	EN PROCESO		4.672		\$ 30.024.486.232.00
	EXTINTOS		780		\$ 5.653.163.178.00
<b>JOYAS</b>					\$ 1.051.249.735.00
	EN PROCESO		1.819	\$ 521.976.495.00	
	EXTINTOS		1.224	\$ 529.273.240.00	
<b>METALES PRECIOSOS</b>					\$ 5.099.174.647.00
	EN PROCESO		11	\$ 808.078.798.00	
	EXTINTOS		2	\$ 4.251.095.849.00	
<b>OBRA DE ARTE</b>					\$ 2.584.089.500.00
	EN PROCESO		730	\$ 2.050.344.500.00	
	EXTINTOS		139	\$ 533.725.000.00	
<b>DINERO</b>					\$
		MONEDA LOCAL			\$ 32.388.435.355.00
		DOLARES			\$ 46.479.390.00
		EUROS			€ 7.851.070.00
		OTRAS MONEDAS			\$ -
	EXTINTOS				
		MONEDA LOCAL	110	\$ 4.498.207.064.00	
		DOLARES	34	USD 6.173.126.00	
		EUROS	9	€ 1.764.280.00	
		OTRAS MONEDAS	2	\$ -	
	EN PROCESO				
		MONEDA LOCAL	453	\$ 27.870.228.229.00	
		DOLARES	291	USD 42.306.264.00	
		EUROS	33	€ 6.086.790.00	
		OTRAS MONEDAS	58	\$ -	
<b>MUEBLES Y ENSERES</b>					\$ 35.945.281.09
	EXTINTOS		63	\$ 1.980.000.00	
	EN PROCESO		1.733	\$ 33.965.281.09	

## ESTRATEGIAS GENERALES PARA EVITAR LA DEPRECIACIÓN Y/O DESVALORACIÓN DE LOS BIENES

En este sentido, en virtud de lo dispuesto por la Ley 1708 de 2014 Código de Extinción de Dominio, cuenta con una serie de mecanismos de administración consagrados en la mencionada ley que a su vez ha sido modificada y adicionada por las leyes 1849 de 2017, 1955 de 2019 y 2010 de 2019, reglamentadas por el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda 1068 de 2015 y desarrollados por lo dispuesto en la Metodología de Administración de Bienes del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado-FRISCO.

### A. Reparaciones



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

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

## B. Arrendamientos

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

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

## C. Recaudo centralizado

Es un proyecto ejecutado por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S., enfocado en la creación de un sistema de información que permite contar con los datos actualizados de depositarios provisionales, información relacionada a inmuebles tales como contratos logrando la facturación y el recaudo de la productividad de los inmuebles a las cuentas propias de SAE S.A.S., estructurar la operación frente a la gestión de pólizas, cartera, gestión de contratos de arrendamiento y pagos (anticipados, impuestos, servicios, canon de cuota de administración). Producto de la comercialización de los inmuebles asignados a CISA para venta se ha logrado comprometer ventas por valor acumulado de \$253.851 Millones de pesos



#### D. Venta directa de inmuebles

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

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

Concepto	No. FMI	Vr. Recaudos
Dación en pago	3	\$1,612.7
Servidumbre	10	\$3,317.6
Utilidad Publica	41	\$21,306.0
Venta Cuota parte	2	\$787.0
Venta Directa	26	\$312.0
Cruce de cuentas	291	\$5,910.0
<b>Total, General</b>	<b>373</b>	<b>\$33,245.3</b>

Teniendo en cuenta esto, para la modificación de esta ley no se necesita aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público toda vez que no implica más gasto público, por el contrario, los beneficios y recaudos, así como los costos de mantenimiento de los bienes a cargo de la SAE, estarían destinados a nuevas





sedes de cuidado infantil o permitan la financiación de la construcción de estos. Así mismo, es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, conforme la Ley 819 DE 2003.

Cordialmente,



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Senador de la República

**SENADO DE LA REPUBLICA**

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

El día 06 del mes Septiembre del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 163 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: HS. Enrique Cabrales Baquero

**SECRETARIO GENERAL**