

Bogotá D.C., Julio de 2025

Honorable Senador  
**LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY**  
Presidente  
Senado de la República

116

**Asunto:** Radicación Proyecto de Ley *“Por medio de la cual se faculta a la Sociedad de Activos Especiales -SAE-, para reservar una partida de los bienes que administra, con destino a la atención de la primera infancia, jardines infantiles públicos, programas de salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas de refugio para la atención a las víctimas de violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario, y se dictan otras disposiciones”.*

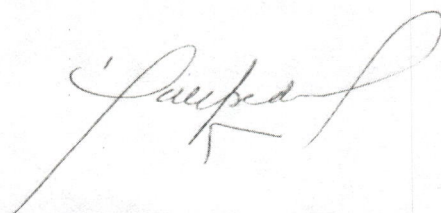
Respetado Presidente,

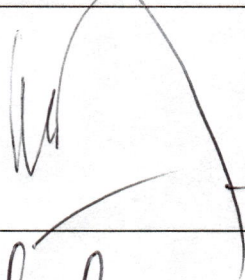
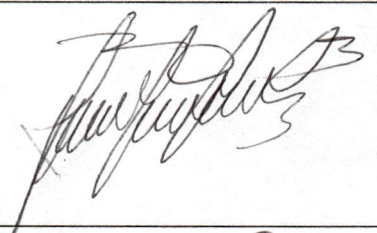
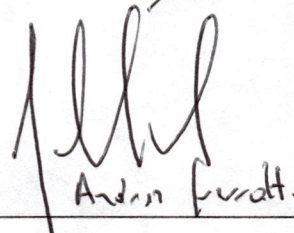

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta. de 1992, y demás normas concordantes, presento a consideración del Senado de la República, el proyecto de ley *“Por medio de la cual se faculta a la Sociedad de Activos Especiales -SAE-, para reservar una partida de los bienes que administra, con destino a la atención de la primera infancia, jardines infantiles públicos, programas de salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas de refugio para la atención a las víctimas de violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario, y se dictan otras disposiciones”.*

Lo anterior, con la finalidad 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

|  |   |
|--|---|
| <br><b>GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ</b><br>SENADOR DE LA REPÚBLICA | <br><b>EFRAÍN CEPEDA SARABIA</b><br>Senador de la República |
|--|---|

|   |  |
|---|--|
|                  |                  |
| <br>Andon furdt. | <br>Ciro Ramirez |
|   |  |
|   |  |
|   |  |
|   |  |
|   |  |
|   |  |

Proyecto de Ley No. 116 de 2025 Senado

*“Por medio de la cual se faculta a la Sociedad de Activos Especiales -SAE-, para reservar una partida de los bienes que administra, con destino a la atención de la primera infancia, jardines infantiles públicos, programas de salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas de refugio para la atención a las víctimas de violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario, y se dictan otras disposiciones”*

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1°. 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, programas relacionados con salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas refugio para programas para la atención de personas víctimas de la violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario, dispongan de algunos de los bienes mencionados para que sobre estos funcionen nuevas sedes o permitan la financiación de la construcción de los mismos.

Así mismo, se faculta a los municipios y distritos para solicitar la transferencia a título gratuito de los bienes inmuebles ubicados en su jurisdicción y sobre los cuales se haya declarado la extinción de dominio, en aras de lograr su adaptación para los fines descritos en el inciso anterior.

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 del menor dentro del contexto social, de cara a consolidar una política pública eficiente de cuidado de los niños, niñas y adolescentes en todo el territorio nacional.

**ARTÍCULO 2°. FACULTAD DE DESTINACIÓN Y USO.** Adiciónese un parágrafo al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 “Código de Extinción de Dominio”, el cual quedará así:

**Parágrafo 9°.** 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, así como para programas relacionados con salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas refugio para programas para la atención de personas víctimas de la violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario 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 3°. 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 10°.** 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, su adaptación para la realización de programas relacionados con salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas refugio para programas para la atención de personas víctimas de la violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario, o para la construcción de los mismos.

**ARTÍCULO 4°. 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, programas relacionados con salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas refugio para programas para la atención de personas víctimas de la violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario.

Igualmente, reglamentará el procedimiento para la transferencia a título gratuito de los bienes inmuebles sobre los que se haya declarado la extinción de dominio, requeridos para la realización de los programas descritos en el inciso anterior.

**ARTÍCULO 5°. 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; y
- f) Impacto local.

Parágrafo. El Gobierno Nacional para el desarrollo de estos criterios tendrá en cuenta lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.

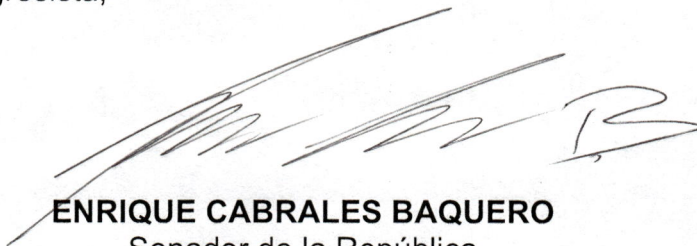
**ARTÍCULO 6°. INFORMES.** La Sociedad de Activos Especiales – SAE- presentará informe anual sobre la gestión y cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley al Congreso de la República y a los entes de control.

El informe se presentará el 31 de marzo de cada año, y dará cuenta de la gestión realizada en la vigencia fiscal del año inmediatamente anterior.

Parágrafo. El incumplimiento a lo ordenado en el presente artículo constituye causal de mala conducta, y será sancionada conforme al régimen disciplinario vigente.


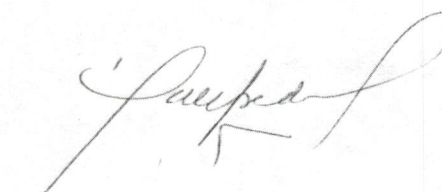
**ARTÍCULO 7°. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

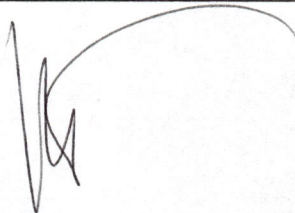
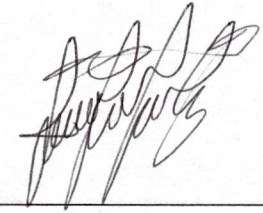

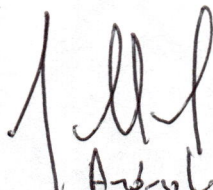
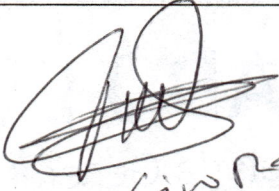
Del Honorable Congresista,



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**

Senador de la República

|   |  |
|---|--|
|  <p><b>GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ</b><br/>SENADOR DE LA REPÚBLICA</p> |  <p><b>EFRAÍN CEPEDA SARABIA</b><br/>Senador de la República</p> |
|---|--|

|   |  |
|---|--|
|  |                  |
|  | <br>Andrés H.    |
|   | <br>Ciro Ramirez |
|   |  |
|   |  |
|   |  |
|   |  |
|   |  |

# SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 30 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 116 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H.D. Enrique Cabrales, German Blanco, Efraín

Cepeda, Andrés Guerra, Lino Ramirez y otros Congressales

  
SECRETARIO GENERAL

**Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ de 2025 Senado**

*“Por medio de la cual se faculta a la Sociedad de Activos Especiales -SAE-, para reservar una partida de los bienes que administra, con destino a la atención de la primera infancia, jardines infantiles públicos, programas de salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas de refugio para la atención a las víctimas de violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario, y se dictan otras disposiciones”*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:****1. Objeto del Proyecto de Ley:**

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto dar 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 erario público. Asimismo, busca transformar los escenarios de violencia y crimen, en centros de formación y cuidado de los 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.

Igualmente, busca que el asunto sea extensivo a programas de salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas de refugio para la atención a las víctimas de violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario.

**2. Observación Preliminar:**

La presente iniciativa, el suscrito ya la había puesto a consideración del Congreso de la República, y fue rotulado en su momento, como Proyecto de Ley No. 163 de 2022 Senado, Proyecto de Ley No. 099 de 2023 Senado y Proyecto de Ley No. 071 de 2024 Cámara; sin embargo, pese a haberse presentado ponencia positiva ante la Comisión Primera del Senado de la República por parte de la Senadora Paloma Valencia (en dos (2) ocasiones), la misma fue archivada en los términos del artículo 190 de la Ley 5ta de 1992, en concordancia con el artículo 162 de la Constitución Política de Colombia (no se tramitó o debatió – no se aprobó en primer debate-)<sup>1</sup>.

Por lo anterior, se procede a radicar nuevamente la presente iniciativa legislativa, en tanto, la temática a regular reviste importancia nacional. Más aún, cuando entre otras, la misma se constituye en un avance en la garantía de los derechos de los

<sup>1</sup> En la Cámara de Representantes, la Comisión Primera Constitucional Permanente, tampoco lo tramitó (artículo 190 de la Ley 5ta. de 1992, en concordancia con el artículo 160 de la Constitución Política).

niños, niñas y adolescentes conforme a lo establecido en el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia.

### **3. Fundamentos Constitucionales y Legales:**

#### **3.1 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.**

### 3.2 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.
- **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.
- **La Ley 1708 de 2014,** a través de la cual se expidió el Código Nacional de Extinción de Dominio (en adelante CNED), establece en el artículo 91 la

administración y destinación 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 bienes administrados; y en el artículo 92 instaura los mecanismos de administración de los bienes con extinción de dominio y afectados con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio.

El artículo 91 del CNED ha sido adicionado parcialmente por los artículos 109 y 158 de la Ley 1753 de 2015 y modificado parcialmente (adiciona un párrafo) por el artículo 283 de la Ley 1955 de 2019. Su más reciente modificación es la incorporada por el artículo 50 de la Ley 2197 de 2022, por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, así como el artículo 210 de la Ley 2294 de 2023.

- **La Ley 1849 de 2017**, surge como desarrollo del artículo 91 del CNED, y su artículo 22 modificó la distribución de los recursos provenientes de la venta, administración o contratación de los bienes extintos a través del fondo para la rehabilitación, inversión social y la lucha contra el crimen organizado (FRISCO).
- Ahora bien, con relación a la **cesión a título gratuito y donación entre entidades públicas**, se destacan las siguientes normas:

**La Ley 1551 del 2012** “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”: establece en su artículo 48 que *“Las entidades públicas del orden nacional deberán ceder mediante resolución administrativa a título gratuito a las entidades del orden municipal o distrital en las cuales se hallen ubicados los bienes o los terrenos de su propiedad, que actualmente estén destinados o tengan vocación de uso público o zonas de cesión”*.

**Decreto 1068 del 2015**: corresponde al Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público y señala que:

***“ARTÍCULO 2.5.5.8.1. La donación entre entidades públicas procederá siempre y cuando puedan asignarse a los porcentajes señalados en el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, sobre los bienes a los cuales se les haya decretado mediante sentencia judicial debidamente ejecutoriada, la extinción de dominio del 100% del bien a favor del Frisco, de conformidad con las reglas establecidas en el presente capítulo.”*** (subraya y negrilla fuera del texto original).

Asimismo, esta norma dispuso una serie de **criterios para la procedencia de la donación**, a saber:

**“Artículo 2.5.5.8.2. Criterios para la procedencia de la donación. La entidad pública interesada en la donación del bien solicitado deberá elaborar un proyecto que establezca:**

- La necesidad para la entidad de utilizar este bien para programas y actividades de interés público en desarrollo de su objeto misional.
- El documento en el que conste que el Proyecto de Donación que se pretende adelantar está autorizado por la Asamblea Departamental o el Consejo Municipal, en caso de entidades territoriales, o la autorización del Representante Legal o máximo órgano de administración en el caso de Entidades Públicas.
- Indicar el porcentaje de destinación contemplado en el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, al cual será imputado.

El administrador del FRISCO para determinar la procedencia de la donación establecerá:

- Que el bien no cuente con un alto potencial de venta por parte del Administrador del FRISCO, para lo cual deberá contar con el respectivo concepto técnico de la SAE.
- Que el bien no se encuentre dentro de un acuerdo de comercialización en curso para su enajenación, para lo cual deberá contar con el respectivo concepto comercial de la SAE.
- Que el bien no sea objeto de las destinaciones específicas establecidas en las diferentes leyes.
- Que el bien no sea objeto de solicitud en el marco de un convenio de compartición de bienes con un gobierno extranjero.
- En caso de bienes rurales será procedente, siempre y cuando, las entidades beneficiarias de destinaciones específicas previstas en leyes especiales manifiesten su desinterés en la adjudicación.”  
(subraya y negrilla fuera del texto original).

**4. 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>2</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

<sup>2</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%20estimulaci%C3%B3n.>

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*”.

La presente iniciativa está direccionada a abordar entre otros, 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.

#### **4.1 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.

### **5. 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 Niños 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 (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.

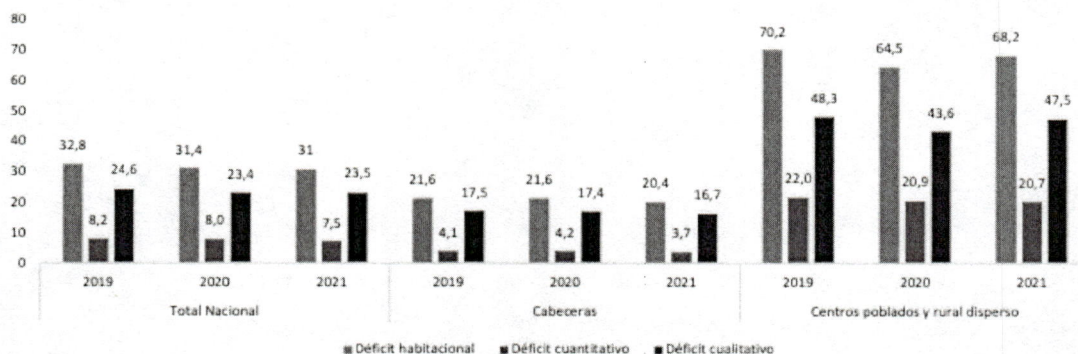
En este caso, dejando de lado la hipótesis anterior, aquí no se presenta una destinación específica, en los términos que el artículo 359 superior establece. En primer lugar, porque el origen de los recursos de que trata el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, responde al producto del ejercicio de la acción 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.

## 6. Ciudad, Vivienda y Territorio<sup>3</sup>:

El sector de la vivienda es y ha sido uno de los motores de la actividad económica en Colombia a lo largo de los últimos años. Esta dinámica ha permitido una expansión sobresaliente del sector de la construcción, que alcanzó tasas de crecimiento promedio en torno al 5% durante el último decenio, 1,3 puntos porcentuales por encima del 3,6% que exhibió el PIB total durante el mismo período. La cartera de vivienda ha registrado ritmos de crecimiento positivos en las últimas dos décadas, un hecho que ha permitido que la profundización de la cartera hipotecaria (medida como relación entre cartera y PIB) bordee hoy el 7,7%. En países como México y Brasil la relación cartera hipotecaria/PIB bordea niveles de 10%-9%, mientras que en países como Chile y Panamá supera el 20%, por lo que Colombia presenta un amplio potencial de crecimiento (Asobancaria, 2018).

A pesar del amplio crecimiento, el país presenta un alto déficit de vivienda. De acuerdo al DANE en la ECV 2021, el déficit habitacional fue de 31%. De esto, a nivel nacional, el 7,5% viven en hacinamiento y el 23,5% de los hogares tienen déficit cualitativo de vivienda, lo que significa que carecen de energía eléctrica, recolección de basura, acueducto y alcantarillado, además las condiciones físicas de la vivienda no cumplen con los estándares mínimos de habitabilidad. Por su parte, en el sector rural, las cifras duplican a los porcentajes del total nacional: el 68,2% viven en déficit habitacional; el 20,7% en déficit cuantitativo y el 47,5% en déficit cualitativo. De estas preocupantes cifras, surge la necesidad de destinar mayores recursos para mitigar las deplorables condiciones habitacionales y de pobreza del territorio. Los recursos y bienes de la mafia se convierten en una fuente indispensable para mitigar las necesidades.

**Ilustración. Hogares en déficit habitacional según tipo (%)**  
Total nacional y área  
2019, 2020, 2021



Fuente: DANE, 2021.

<sup>3</sup> Respecto al presente acápite y siguientes, véase la página 15 y ss. de la Gaceta del Congreso No. 1353 del 29 e Septiembre de 2023, que fue propuesta por la Senadora Paloma Valencia (quien fungió como Ponente para Primer Debate de esta iniciativa, que se repite, nunca tuvo debate).

## 7. Víctimas del Conflicto:

De acuerdo al Centro Nacional de Memoria Histórica (2022), entre 1985 y 2018 se registraron en Colombia al menos 450.664 homicidios producto del conflicto armado interno. Y al tener en cuenta el subregistro, esta cifra se estima en alrededor de 800.000 víctimas. Los paramilitares fueron los principales autores de estos asesinatos, responsables de aproximadamente el 45% de los casos, mientras que los grupos guerrilleros y los agentes estatales supusieron el 27% y el 12%, respectivamente (Chevalier, 2022).

El reclutamiento de menores por parte de los grupos armados es un fenómeno de vieja data en Colombia y es una práctica sistemática e histórica. El Centro Nacional de Memoria Histórica así lo documenta en el informe: "guerra sin edad". Casi 17.000 menores fueron reclutados para la guerra entre 1960 y 2016. Y el principal responsable del reclutamiento fueron las FARC-EP, con un 54%, seguido por los paramilitares, con un 27% (CNMH, 2018).

Este hecho de violencia deja secuelas en las víctimas directas y sus familias. Entre las principales afectaciones psicosociales que presentan los niños desvinculados de los grupos criminales, se destacan: alteraciones del pensamiento (68%), retraimiento (65%), ansiedad y depresión (64%), problemas de conducta (64%), problemas sociales (62%), problemas de atención y de concentración (61%) (El País, 2016).

Ante las alarmantes cifras de violencia en Colombia consecuencia del conflicto armado; el reparar e indemnizar a las víctimas por los daños se vuelve una necesidad imperiosa. Los recursos actuales son insuficientes para recuperar la confianza institucional y de las víctimas, así como para instaurar un sistema judicial y de gobernanza adecuado que proteja a los niños y los derechos de las personas víctimas. Es por esto que, ante la demanda de recursos, los bienes provenientes del conflicto y con extinción de dominio se vuelve una fuente de financiación adicional para los programas de reparación e indemnización a las víctimas.

La reparación empieza por la atención prioritaria y por la provisión de bienes públicos que van desde sectores de vivienda, deporte, atención en salud y educación a toda la población. Este mecanismo conduce a un determinado canal que resarce la institucionalidad y gobernanza en las naciones que han sido afectadas por el conflicto. (Besly y Persson, 2010).

## 8. Del Narcotráfico al Lavado de Activos:

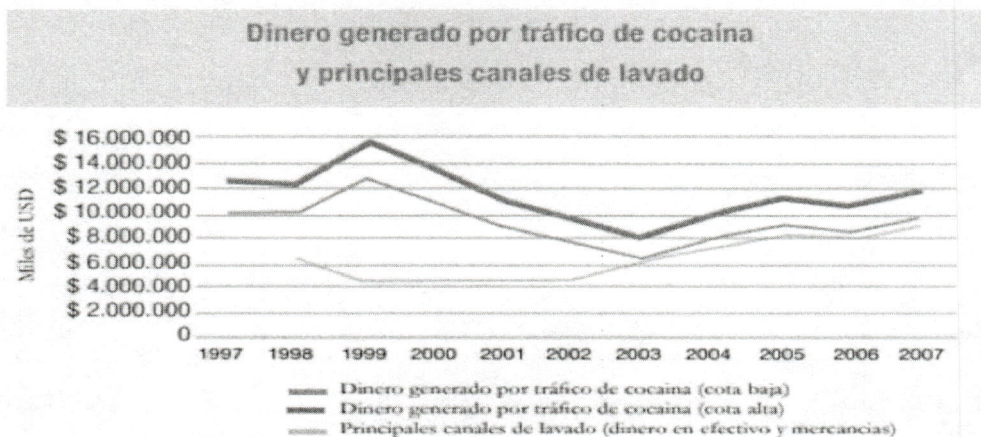
Desde la década de los setenta del siglo XX, el narcotráfico y la violencia desatada han sido unos de los mayores problemas del Estado. El auge del narcotráfico dio pie al establecimiento de carteles de droga y control territorial mediante el uso de la

violencia para la intimidación. La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes pasó de 30 en 1978 a 70 a principios de la década de los 90. Este hecho afectó la capacidad institucional y de gobernanza. Salpicó a los partidos políticos tradicionales y permitió la financiación de los grupos guerrilleros, bandas criminales y paramilitares (Gaviria y Mejía, 2011).

El narcotráfico es uno de los negocios ilegales del país que más ha generado recursos en las últimas décadas y que, se estima, financia parte del conflicto interno. La legalización y ocultamiento de los fondos de este tipo de negocios se denomina lavado de activos y, su papel en el conflicto, genera importantes distorsiones en la economía formal (Amaya, 2010). Los primeros estudios cuantifican que el tamaño del narcotráfico en Colombia, situaba su volumen en una participación del 4 al 5% del PIB en la segunda década de los noventa (Rocha, 2000), mientras que, para la segunda década del siglo XX, dependiendo de época, el narcotráfico pesa entre el 2 y 3.5% (Mejía, 2019).

Los ingresos del tráfico, especialmente de cocaína, provienen principalmente de países de Norteamérica y Europa, y se incorporan a la economía local a través de distintos mecanismos ocultos que dificultan su rastreo. Uno de los canales que se utilizan para la legalización de los dineros es el contrabando. Mediante el contrabando abierto, el técnico y la subfacturación de importaciones, los criminales pueden intentar convertir en moneda colombiana las utilidades de sus operaciones internacionales. De acuerdo a Amaya (2010), se calcula que, a partir del 2002, las utilidades del tráfico de cocaína son cercanos a lo que ingresa al país por concepto de contrabando y dinero en efectivo. En 1999 se estima que el dinero generado por tráfico de cocaína fue de 16 mil millones de USD; mientras que para 2007 fue de 12 mil millones de USD.

**Ilustración 1. Dinero generado por tráfico de cocaína**



Fuente: cálculos de los autores con base en Mejía y Rico (2010), Rodríguez (2009), UNODC, DIAN y Banrep.

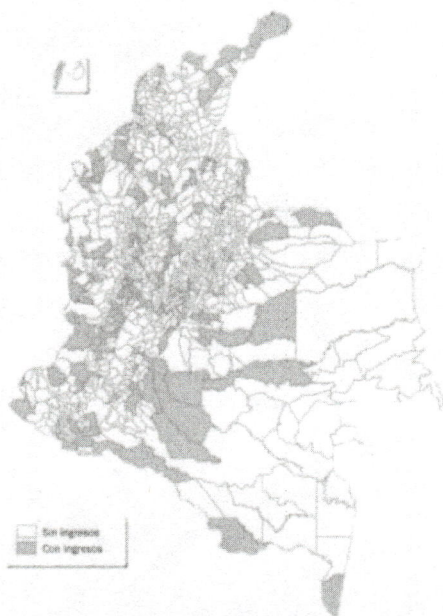
Fuente: (Amaya, 2010)

Para evitar el lavado de activos por el canal financiero se han venido implementando y fortaleciendo algunas medidas de control. En 1999, como respuesta a solicitudes de entidades multilaterales, se creó la UIAF (Unidad de Información y Análisis Financiera), institución que ha contribuido a disminuir el lavado de activos que se realizaba a través del sistema financiero. El número de reportes de operaciones sospechosas (ROS) remitidos por las entidades financieras ha tenido un descenso desde el 2002 (Mejía y Caballero, 2012).

A pesar de los controles financieros, el control al contrabando no ha sido lo suficientemente fuerte. El delito de lavado de activos sanciona el último eslabón de la cadena: en el que los narcotraficantes buscan legalizar el capital obtenido a través de las operaciones ocultas como el narcotráfico y testaferrito, entre otros. No obstante, la incapacidad del Estado para perseguir el delito de lavado de activos es generalizada.

La ubicación geoestratégica del narcotráfico juega un papel relevante. Las zonas de periferia y selva son los principales centros de transporte y procesamiento de droga; esto se debe a que son zonas marginadas y con debilidad institucional. Este hecho también se relaciona en que la legalización de los ingresos de la cocaína a través del contrabando, testaferrato y bienes inmuebles se ubican en zonas aledañas o en el mismo centro de operación (ver ilustración 2).

**Ilustración 2. Municipios con ingresos por lavado de activos 2005-2011**



Fuente: DeJusticia, 2013

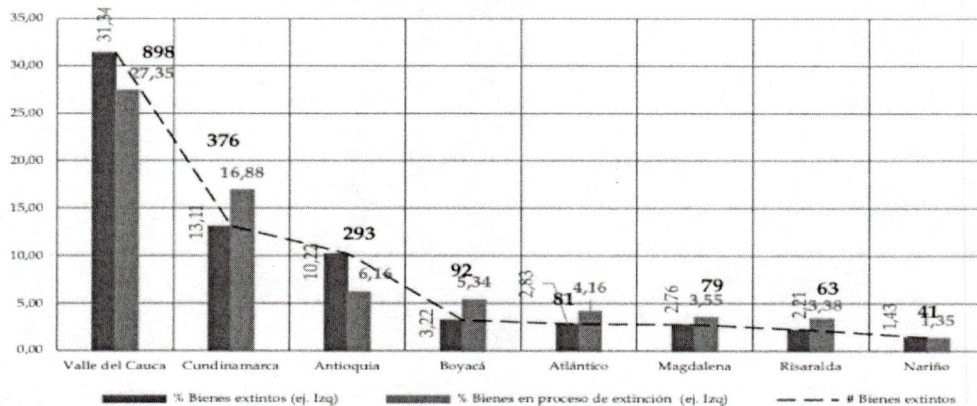
Si bien, al momento no hay un inventario actualizado y exacto de los bienes de la mafia, y los datos son difusos por ser confidenciales. De acuerdo a la Sociedad de

Activos Especiales (SAE), al año 2022, se estima que la SAE cuenta con un portafolio de 24.464 inmuebles y 1.604 sociedades, cuyo valor asciende a 14 billones de pesos. De este portafolio, hay un inventario total de 450.000 hectáreas rurales que alcanzan un valor catastral de 1,8 billones de pesos en recepción de la SAE (El Tiempo, 2022).

En cuanto a los bienes extintos, el Valle del Cauca tiene una participación del 31% de los bienes inmuebles (953), de los cuales Santiago de Cali representa la mitad de los bienes extintos (476). Cundinamarca, Antioquia, Boyacá y Atlántico representan el 23%, 10%, 3% y 3%, respectivamente. Con esto se tiene que el 70% de los bienes extintos se ubican en 5 departamentos (ver gráfico 3) y de estos, las capitales representan cerca de la mitad.

Los bienes en proceso de extinción como una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social, consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado. En Colombia, al año 2020, de acuerdo a información suministrada por derecho de petición a la SAE, hay 18.470 bienes inmuebles en proceso de extinción. Al igual que los bienes extintos, el departamento del Valle de Cauca representa el 27% (4.987), y en la capital se establece el 18%. Antioquia, Bogotá y Atlántico tienen una participación dentro del total de 17%, 11% y 4%, respectivamente.

**Ilustración 3. Bienes extintos (año 2019) y en proceso de extinción por departamento, corte 2020<sup>4</sup>.**



Fuente: Inventario Sociedad de Activos Especiales, 2020<sup>2</sup>

En la información reportada de inventarios por tipo de activos de recepción de las FARC-EP, se informa que al año 2022, hay una cantidad total de 722 inmuebles reportados, 325 vehículos, 405.020 gramos de oro, 450 mil dólares, 11,5 mil millones de pesos de dinero en efectivo, entre otros. Si bien todos los bienes no han sido recibidos por la SAE, se está en proceso de identificación y verificación para su respectiva recepción dentro del inventario efectivo (ver Tabla 1).

<sup>4</sup> Datos provenientes de la respuesta a un derecho de petición de la SAE a la UTL del HR Reyes Kuri, 2020.

**Tabla 1. Cifras inventario recepción de bienes FARC:**

| Tipo de activo     | Información reportada en el inventario |                    | Proceso de identificación SAE |                          |  | Proceso de Recepción           |  |
|--------------------|--|--------------------|-------------------------------|--------------------------|--|--------------------------------|--|
|                    | Unidad de Medida                       | Cantidad reportada | Cantidad identificada         | Cantidad sin identificar | Bienes reportados hurtados, desaparecidos o incautados | Bienes recibidos o verificados | Porcentaje de recepción Vs. Cantidad reportada |
| Inmuebles          | Unidades                               | 722                | 186                           | 536                      | 0  | 8                              | 1.11%  |
| Armamento          | Unidades                               | 1,885,070          | N.A.                          | N.A.                     | 220,709,210,697  | N.A.                           | N.A.   |
| Infraestructura    | Unidades                               | 84                 | 59                            | 25                       | 0  | 29                             | 34.52%   |
| Semovientes        | Unidades                               | 24,456             | 229                           | 16,481                   | 7,746  | 229                            | 0.94%  |
| Dinero en Efectivo | COP                                    | 11,570,000,000     | 11,570,000,000                | 0                        | 9,455,650,000  | 2,114,350,000                  | 18.27%   |
| Muebles y enseres  | Unidades                               | 50,602             | 9,849                         | 35,934                   | 4,819  | 996                            | 1.97%  |
| Vehículos          | Unidades                               | 325                | 195                           | 109                      | 21   | 0                              | 0.00%  |
| Oro                | Gramos                                 | 405,020            | 380,020                       | 25,000                   | 0  | 255,041                        | 62.97%   |
| Inversiones        | Unidades                               | 75                 | 67                            | 8                        | 0  | 11                             | 14.67%   |
| Joyas de plata     | Unidades                               | 100                | 0                             | 100                      | 0  | 0                              | 0.00%  |
| Divisas (Dólares)  | USD                                    | U 450,000          | U 450,000                     | 0                        | 0  | U 450,000                      | 100.00%  |

Fuente: Inventario Sociedad de Activos Especiales, 2022

La cifra total efectiva de los fondos de bienes inmuebles y dinero provenientes del narcotráfico y lavado de activos, se convierten en una fuente de recursos para reparar los daños ocasionados por la mafia y el terrorismo. Las necesidades de las comunidades en bienes públicos y vivienda, por el insuficiente presupuesto para cumplir los objetivos y metas, son un sector que demanda de los recursos e intervención.

### **9. Pertinencia social del proyecto de Ley:**

Conforme a los acápites precedentes, la iniciativa legislativa, 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, así como para la realización y ejecución de programas relacionados con salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas refugio para programas para la atención de personas víctimas de la violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario.

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. Así como también, a toda aquella población que como se dijo, requiera de situaciones derivadas o relacionadas con salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas refugio para programas para la atención de personas víctimas de la violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario.

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, de impacto social, del bien, pasando de dominio criminal, al servicio de nuestra primera infancia y de población que realmente lo necesita o requiere.

### **10. Impacto Fiscal<sup>5</sup>:**

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.

<sup>5</sup> Para el desarrollo del presente acápite, véase <https://www.saesas.gov.co/?idcategoria=130669> (recuperado el 24 de julio de 2024, a las 12:34H.).

## **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, teniendo en cuenta 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, se observa:

### **A. Reparaciones**

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.

### **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 Depósito 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%.

### **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.

| [1] | DESCRIPCIÓN ORIGEN DE LOS INGRESOS 2023    | Valor de la operación |
|-----|--|-----------------------|
|     | <b>[bloque 1] Rendimientos Financieros</b> |                       |
| 1   | Rendimientos Portafolio                    | 97.054.452.509        |
|     | <b>[bloque 2] Enajenación de Activos</b>   |                       |
| 1   | Venta de Inmuebles                         | 18.438.924.671        |
| 2   | Venta Muebles                              |                       |
| 3   | Venta de Sociedades                        | 50.000.000            |
|     | <b>[bloque 3] Enajenación temprana</b>     |                       |
| 1   | Venta Inmuebles                            | 444.872.309.875       |
| 2   | Ventas Muebles                             | 13.979.449.417        |
| 3   | Venta de Sociedades                        | 58.614.174.435        |
|     | <b>[bloque 4] Productividad de Activos</b> |                       |
| 1   | Arrendamientos                             | 135.330.253.812       |
| 2   | Utilidades Sociedades                      | 26.343.177.011        |

|   |  |               |
|---|--|---------------|
| 3 | Recaudos por identificar (DAO) Banco Agrario | 5.178.816.916 |
| 4 | Monetización Divisas                         | 5.836.972.137 |
| 5 | Extinción Dineros Incautados                 | 1.106.272.901 |
| 6 | Productividad -Medios de Transporte          |               |
| 7 | Laudos-conciliaciones                        | 91.317.765    |

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. Incluyendo para el mismo fin, programas relacionados con salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas refugio para programas para la atención de personas víctimas de la violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario. Así mismo, es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, conforme la **Ley 819 de 2003**.

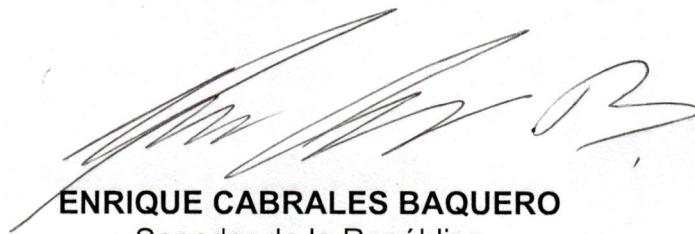
### **11. Conflicto de Intereses<sup>6</sup>:**

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.

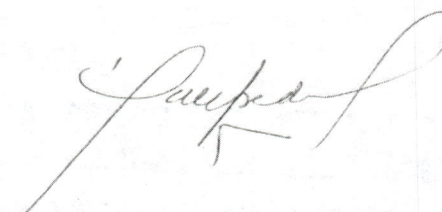
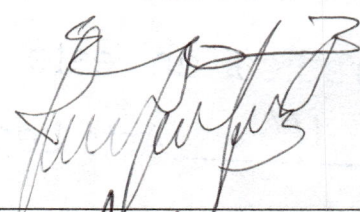
Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

<sup>6</sup> Véase artículo 286 de la Ley 5ta de 1992.

Cordialmente,



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Senador de la República

|  |   |
|--|---|
| <br><b>GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ</b><br>SENADOR DE LA REPÚBLICA | <br><b>EFRAÍN CEPEDA SARABIA</b><br>Senador de la República |
|    |    |
|   | <br>Andres Herrath  |
|  | <br>Ciro Ramirez  |
|  |   |

# SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 30 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 116 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: HS- Enrique Cabrales, German Blanco, Esteban Lepeda,

Josue Alino Benitez, Andres Gueno y otros Congresistas

  
SECRETARIO GENERAL