REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - Nº 553 Bogotá, D. C., lunes, 1º de agosto de 2016 EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 021 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se le otorgan facultades a la Superintendencia Financiera de Colombia para establecer la tasa de usura.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 305 de la Ley 599 de 2000 por la cual se expide el Código Penal.

El cual quedará así:

Artículo 305. *Usura*. El que reciba o cobre, directa o indirectamente, a cambio de préstamo de dinero o por concepto de venta de bienes o servicios a plazo, utilidad o ventaja que exceda la tasa de usura que para el período correspondiente establezca la Superintendencia Financiera para cada una de las diferentes líneas o segmentos de crédito existentes, cualquiera sea la forma utilizada para hacer constar la operación, ocultarla o disimularla, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El que compre cheque, sueldo, salario o prestación social en los términos y condiciones previstos en este artículo, incurrirá en prisión de tres (3) a siete (7) años y multa de cien (100) a cuatrocientos (400) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo. La Superintendencia Financiera de Colombia previo estudio de las condiciones del mercado, desarrollará la metodología idónea para establecer la tasa de usura correspondiente a cada línea o segmento de crédito existente, para el período de tiempo que considere pertinente.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO GENERAL DE LA INICIATIVA

En Colombia históricamente se han hecho diferentes esfuerzos por establecer mecanismos que les permitan a los colombianos acceder al sistema financiero. Por ejemplo, en el Plan de Desarrollo 2010-2014, se estableció que el acceso a los servicios financieros es un elemento importante para el desarrollo de la competitividad del país, y además resaltó la importancia de aumentar el apoyo a políticas como la que creo del programa Banca de las Oportunidades, entre otras[1] Por otro lado, también se ha mantenido en el tiempo la preocupación de fijar límites a las tasas de interés con el fin de proteger a los usuarios del sistema financiero de posibles abusos. En nuestro país existe libertad para la fijación de las tasas de interés aunque existen límites legales que prevalecen frente a esta autonomía.

En primer lugar, la Junta Directiva del Banco de la República es la única autoridad monetaria que puede intervenir en la fijación de las tasas máximas del interés remunatorio que los establecimientos de crédito pueden cobrar en sus operaciones según la Ley 31 de 1992. Si esta no fija tales tasas, las mismas responderán a los requerimientos del mercado, teniendo como base el interés bancario corriente (IBC) certificado por la

1 http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Efectos-y-consecuencias-del-sistema-de-c%C3%A1lculo-aplicado-a-las-tasas-IF-AECOM-2012.pdf

Superintendencia Financiera de Colombia sin exceder la tasa de usura.

En segundo lugar, el Código Penal reguló el delito de usura estableciendo en su artículo 305 que *"El que reciba o cobre, directa o indirectamente, a cambio de préstamo de dinero o por concepto de venta de bienes o servicios a plazo, utilidad o ventaja que exceda en la mitad del interés bancario corriente que para el período correspondiente estén cobrando los bancos, según certificación de la Superintendencia Bancaria, cualquiera sea la forma utilizada para hacer constar la operación, ocultarla o disimularla, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

El que compre cheque, sueldo, salario o prestación social en los términos y condiciones previstos en este artículo, incurrirá en prisión de tres (3) a siete (7) años y multa de cien (100) a cuatrocientos (400) salarios mínimos legales mensuales vigentes".

Frente a esta última limitación legal, consideramos que resulta idóneo atribuirle a la Superintendencia Financiera la potestad de establecer la tasa de usura según el comportamiento del mercado y no que esta sea una tasa máxima fija de 1,5 veces el interés bancario corriente.

Además la misma Corte Constitucional en la Sentencia C-333/01 estableció que "…resulta claro que dada la mutabilidad del entorno económico y financiero, el legislador ha estimado necesario, para la defensa del interés jurídico que se intenta proteger con el tipo de la usura, atribuir a las autoridades administrativas la potestad de complementarlo y para ese efecto les otorga un cierto margen de apreciación…"; entonces, al darle a la Superintendencia Financiera la facultad legal de establecer la tasa de usura, se lograría flexibilizar la fijación de esta y así establecer una tasa de usura diferenciada para cada línea de crédito existente. Lo que redundaría en mejoras de acceso al crédito para todos los usuarios del sistema y aun así, existiría un límite al interés máximo que se podría cobrar, protegiendo de este modo a los usuarios de posibles abusos.

2. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto de esta iniciativa como ya fue mencionado es facultar a la Superintendencia Financiera para que por medio de una herramienta idónea y de acuerdo a las condiciones del mercado establezca la tasa de usura correspondiente para cada una de las diferentes líneas o segmentos de crédito existentes. Aclarando que aunque se ha venido discutiendo sobre las ventajas que le generaría al sistema financiero la eliminación definitiva de la tasa de usura; y que incluso países como Brasil y Perú han eliminado esta tasa por considerarla contraproducente para el desarrollo económico de sus países; en nuestro país la imposición de esta tasa no ha afectado el acceso a los servicios financieros.

Tanto así que las actividades de intermediación financiera de los establecimientos de crédito mostraron una estabilización durante el primer semestre de 2013, luego de un período de desaceleración que comenzó a finales de 2011. La cartera bruta creció a una tasa real anual de 13,3% en junio del año en curso, cifra superior a la observada en diciembre de 2012 (12,5%). Este comportamiento está explicado, principalmente, por la expansión del crédito comercial, mientras que el de consumo continúa exhibiendo reducciones en su ritmo de expansión. Por su parte, la carga financiera y el endeudamiento de los hogares aumentó durante el primer semestre de 2013, ubicándose en los niveles más altos desde 2011. Este comportamiento se explica, en especial, por un mayor uso de créditos de consumo distintos de tarjetas de crédito[2]

Entre junio de 2013 y el mismo mes de 2014 la exposición de los establecimientos de crédito a sus diferentes deudores aumentó, principalmente por el mayor endeudamiento de los hogares. Esto estuvo acompañado de mayores niveles de carga financiera, por lo que la proporción de ingresos que los hogares debieron destinar al servicio de la deuda fue más alta que la observada durante 2013. Los indicadores de expectativas e intención de compra se mantienen en niveles positivos y altos y la carga financiera se encuentra en su mayor nivel en lo corrido del siglo[3]

Entre septiembre de 2014 y marzo de 2015 la cartera bruta de los establecimientos de crédito registró una mayor dinámica, explicada por el comportamiento de todas las modalidades a excepción de la de vivienda. Por su parte, la cartera vencida se desaceleró, como resultado del comportamiento de los microcréditos y créditos comerciales, mientras que la riesgosa aumentó su ritmo de crecimiento, impulsada por la dinámica de las modalidades de comercial y consumo. Los indicadores de calidad de la cartera total exhibieron leves disminuciones. Finalmente, las utilidades se expandieron a mayores niveles[4]

En mayo de 2016 según la Superintendencia Financiera de Colombia reportó que los activos del sistema financiero colombiano alcanzaron un valor de $1,330.7 billones, tras registrar un crecimiento real anual de 4.2%. Las inversiones y la cartera de créditos contribuyeron con el 46.3% y el 29.8% del total del activo, respectivamente[5]

En últimas se observa un importante dinamismo en el comportamiento del crédito y también se podría concluir que la existencia de la tasa de usura en el mercado financiero colombiano no ha sido restricción relevante para el acceso a este; además, frente a la discusión sobre eliminar la tasa de usura, esta solo sería una medida favorable siempre y cuando existiera un marco institucional fuerte y un mercado con elevados niveles de competencia. Y sobre este último el mismo Banco de la República en el Informe Especial de Estabilidad Financiera de 2014, señala que los mercados de crédito tienen una estructura de competencia monopolística, y que el crédito de consumo se acerca a una estructura colusiva, tipo cartel.

En conclusión, se busca mantener un límite a la tasa de interés con el fin de proteger a los usuarios del sistema financiero de posibles abusos, facultando a la Superintendencia Financiera para que desarrolle los mecanismos metodológicos que le permitan establecer de manera idónea este límite de acuerdo con las con-

2 http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/rref_sep_2013.pdf

3 http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/rref_sep_2014.pdf

4 http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/amjdcartera_jun_2015.pdf

5 https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=10081702

diciones del mercado para cada una de las diferentes líneas o segmentos de crédito existentes.



CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 25 de julio del año 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 021 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *David Barguil Assis*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 022 DE 2016 CÁMARA

por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Definiciones*:

1. **Pequeñas y medianas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información:** Para los efectos de esta ley, se entiende por pequeñas y medianas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información a aquellas personas jurídicas que tengan por objeto social exclusivo el diseño, desarrollo, producción, enajenación, comercialización o licenciamiento de nuevas tecnologías de la información elaboradas en Colombia, cuyo personal no sea superior a 50 trabajadores, cuyos activos totales no superen los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes y que en el año inmediatamente anterior hubieren obtenido ingresos brutos totales provenientes de su actividad económica inferiores o iguales a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

2. **Inicio de la actividad económica:** Para los efectos de esta ley, se entiende por inicio de la actividad económica la fecha de inscripción en el registro mercantil de la correspondiente Cámara de Comercio.

3. **Tecnologías de la información:** Para los efectos de esta ley, se entiende por tecnologías de la información a aquellas que comprenden el desarrollo de software, aplicaciones, aplicaciones móviles, y/o hardware. El desarrollo de hardware hace referencia a la fabricación de dispositivos que sirvan como medio para transmisión de información tales como computadores, tabletas, dispositivos móviles, controles remotos y servidores.

Artículo 2°. *Rentas exentas en tecnologías de la información*. Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

Artículo 207-3. Rentas exentas en tecnologías de la información: Son rentas exentas, por un término de 30 años, las generadas por pequeñas y medianas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, que inicien su actividad económica dentro de los 10 años siguientes a partir de la vigencia de la presente ley, por concepto del diseño, desarrollo, producción, enajenación, comercialización o licenciamiento de nuevas tecnologías de la información elaboradas en Colombia.

Parágrafo 1°. Para que proceda la exención prevista en este artículo, la nueva tecnología de la información que se desarrolla y/o explota deberá estar amparada con una nueva patente registrada ante la autoridad competente, y deberá tener un contenido mínimo de investigación científica y/o tecnológica nacional certificado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación o quien haga sus veces.

Parágrafo 2°. Las rentas exentas de las que trata el presente artículo no generan utilidad gravada en cabeza de los socios o accionistas de las pequeñas y medianas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información.

Parágrafo 3°. Las rentas exentas de que trata el presente artículo se podrán restar de la base gravable del impuesto sobre la renta para la equidad -CREE-.

Artículo 3°. Las pequeñas y medianas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información de las que trata la presente ley, no serán objeto de retención en la fuente a partir del inicio de su actividad económica y mientras sus rentas sean consideradas exentas de acuerdo a lo señalado en el artículo segundo de la presente ley.

Para el efecto, estas empresas deberán comprobar ante el agente retenedor la calidad de beneficiarias de esta ley, mediante los respectivos certificados de la Cámara de Comercio, certificado de inscripción en el RUT y demás requisitos que establezca el reglamento, que permitan constatar la fecha de inicio de su actividad empresarial y objeto social exclusivo de conformidad con los términos de la presente ley.

Artículo 4°. Las pequeñas y medianas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información de las que trata la presente ley, estarán sujetas al sistema de renta presuntiva de que trata el artículo 188 del Estatuto Tributario a partir del año gravable en que sus rentas dejen de ser consideradas exentas de acuerdo a lo señalado en el artículo segundo de la presente ley.

Artículo 5°. El Gobierno nacional reglamentará la implementación de los artículos 2° y 3° de la presente ley, dentro de los 90 días siguientes a su entrada en vigencia.

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



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En los últimos años ha surgido una preocupación generalizada de cómo convertir a Colombia en un país competitivo frente a las nuevas demandas que genera el mercado. A pesar de las dificultades en materia de

competitividad tanto regional como internacional que enfrentamos, el Gobierno nacional de la mano con el sector privado, han venido doblando esfuerzos para evitar quedar rezagados económicamente frente a otros países a través de la creación, implementación y promoción de políticas que ayuden a fomentar el mercado nacional y lo hagan más atractivo ante la inversión extranjera. Es entonces como nace la necesidad de innovar en materia tecnológica debido a que esta resulta ser finalmente una variable determinante en materia de competitividad.

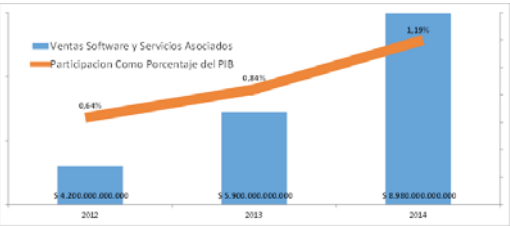
Según el informe realizado por Fedesarrollo en 2013, invertir en el sector TIC "*genera beneficios sobre la productividad de otras actividades económicas por medio de menores costos de transacción, tecnificación en los distintos procesos operativos y la migración a nuevos modelos de negocio. Finalmente, la utilización de las herramientas TIC facilita la ampliación de la oferta y la demanda, lo que traduce en una expansión de las fronteras de mercado... Además de esto, el uso de las TIC ha permitido cerrar brechas con la población económica o geográficamente marginada, al facilitar una eficiente provisión de información y reducir las diferencias en capacitación, en términos de contenidos. También posibilita a las Pymes mejorar su productividad y expandir sus mercados potenciales, multiplicando al tiempo su competitividad y el tamaño de la demanda. Finalmente, acerca al Estado con el ciudadano, permitiendo mayor precisión en la ejecución de la política social* [1].

Queda claro entonces, que la innovación tecnológica busca responder a las necesidades de un mercado que cada día es más competitivo y que además exige calidad, eficiencia, mejores productos, servicios y procesos. La inversión en tecnología se ha consolidado como una herramienta efectiva para el desarrollo social y económico de todo un país.

1. CONTEXTO GENERAL DE LA INICIATIVA

Según el Informe de Caracterización de Productos y Servicios del Sector de Tecnologías de Información [2], este sector ha demostrado un comportamiento positivo (gráfico 01), al incrementar su participación como porcentaje del PIB; pasando del 0.64% en el año 2012 al 1.19% en 2014.

Gráfico 01, Ventas del Sector TI y Participación Porcentual del PIB



Fuente: Gráfico construcción propia, datos Informe de Caracterización de Productos y Servicios del Sector de Tecnologías de Información (2015)

Este mismo informe señala que las ventas del sector han tenido un crecimiento constante desde el año 2010, siendo el periodo de mayor expansión el comprendido entre 2012 y 2014; con un aumento del 40% de 2012 a 2013, y del 52% de 2013 a 2014, (tabla 01).

Tabla 01. Ventas Subsectores Industria TI y Variación Anual

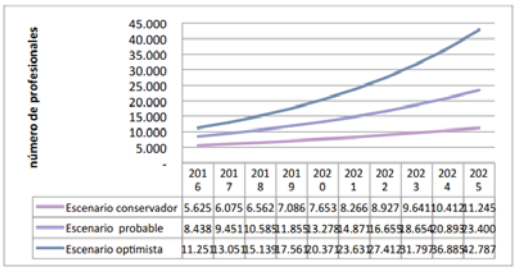
	Software y Servicios Asociados	Variación Anual
2010	$ 2.600.000.000.000	
2011	$ 3.400.000.000.000	31%
2012	$ 4.200.000.000.000	24%
2013	$ 5.900.000.000.000	40%
2014	$ 8.980.000.000.000	52%

Fuente: MinTIC

Sin embargo, desde 2013 las ventas al exterior de software y servicios de TI han venido disminuyendo, han pasado de US$292 millones en 2013 a US$284.2 millones en 2014 y a US$250 millones en 2015. Sin que existiera mayor variación en el destino de estas exportaciones, donde el principal comprador es Estados Unidos, seguido por España, Ecuador, México, Chile y por último Perú.[3]

Además resulta importante señalar que según el MINTIC se estima que este sector generaba 70.138 empleos en 2015; y que según el Observatorio de TI, en Colombia hay cerca de 4.000 empresas de la industria TI, de las cuales el 80% están ubicadas en la Región Centro del país, el 4% en la Región Norte, 6% en la Región Occidente, 4% en la Región Oriente; conjuntamente el estudio de Caracterización de la Brecha de Talento Digital [4]estableció una proyección de la demanda incremental por talento digital donde determinó un escenario probable con un incremento del 12% anual hasta 2025 y otro optimista con un crecimiento del 16% anual, Tabla 02.

Tabla 02, Demanda Incremental de Talento Digital (2015 – 2025)



Fuente: Caracterización de la Brecha de Talento Digital en Colombia

Esto demuestra que el sector de tecnologías de la información del país siendo relativamente joven y aunque está conformada en su mayoría por Mipymes tiene gran potencial y si bien existen avances relevantes se presentan limitantes que restringen el desarrollo potencial del sector.

2. FALENCIAS DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS ACTUALES

En nuestro país las deducciones tributarias en materia de inversión en ciencia, tecnología e innovación se han estado implementado desde la década de los años noventa, a lo largo de este periodo se han presentado cambios en dichas deducciones, en la estructura de los proyectos y en sus evaluadores, entre otros.

1 El sector TIC: la nueva locomotora de la economía colombiana junio de 2013, CCIT y Fedesarrollo.

2 Informe de Caracterización de Productos y Servicios del Sector de Tecnologías de Información en Colombia del Observatorio de Ciencia y Tecnología publicado en 2015.

3 Ibídem.

4 Caracterización de la Brecha de Talento Digital en Colombia. MINTIC. 2015

Es de conocimiento público y de amplia divulgación en la literatura del sector que este tipo de incentivos para la inversión en ciencia, tecnología e innovación (CTI) constituyen mecanismos de intervención indirecta que se usan para promover la inversión de los privados en actividades relacionadas con el ramo.

En nuestro país actualmente existen los siguientes beneficios tributarios:

1. Las deducciones por inversión y donación –Ley 1739 de 2014–.

2. Exenciones de IVA –Ley 1450 de 2011–.

3. Ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional –Ley 1450 de 2011–.

4. Renta exenta por certificación de nuevo software con alto contenido científico de producción nacional – Ley 1607 de 2012–.

Con la Ley 1450 de 2011 se introdujeron profundos cambios en el sector, entre ellos:

• Definió que los proyectos de innovación ya no podrían hacer uso de los beneficios tributarios por inversión o donación.

• Amplio el porcentaje de deducción en el impuesto de renta al 175% de la inversión y se incrementó el porcentaje del límite máximo de renta líquida a 40% antes de restar el valor de la inversión.

• Modificó la composición del Consejo Nacional de Beneficios Tributarios -CNBT-.[5]

• Los proyectos deben presentarse por medio de investigadores, grupos o centros reconocidos por Colciencias.

Por su parte la Ley 1739 de 2014:

• Se estipuló la posibilidad de incluir como deducción las donaciones a proyectos calificados como de innovación.

• Estableció modificaciones con relación a la deducción por inversiones y donaciones en investigación y desarrollo tecnológico.

• Se estableció que el CNBT fijará un monto máximo de inversión por empresa.

• Las personas jurídicas podrán presentar proyectos de inversión, a través de unidades de I+D+i[6] reconocidas por Colciencias.

Aunque estos esfuerzos han generado amplios beneficios sobre la productividad de las empresas del sector, es necesario señalar que su alcance también ha sido limitado. De acuerdo con el Conpes 3834 de 2015 *"el instrumento ha sido usado en un bajo porcentaje, que este se ha concentrado especialmente en empresas contribuyentes de tamaño grande y con renta líquida, y que han existido dificultades en las condiciones de acceso al instrumento"*. [7]

Este documento hace un diagnóstico según el cual existen dos problemas básicos con estos beneficios tributarios "el alcance limitado del incentivo de deducción para estimular la inversión privada en ACTI[8] y las dificultades relacionadas con el uso del instrumento"[9]. Es por esto que hemos partido de la revisión de estas falencias para plantear las propuestas que esta iniciativa expone, estos puntos débiles deben ser tomados en consideración al momento de plantear alternativas para reformular dichos beneficios y focalizar la población objetivo de los mismos.

Al respecto el Conpes 3834 de 2015 señala:

Sobre el limitado alcance del incentivo:

a) Los niveles de inversión privada en el financiamiento de I+D son bajos;

b) Los porcentajes de deducción efectivos pueden llegar a ser insuficientes para compensar los riesgos asociados a las inversiones en I+D+i;[10]

c) Los usuarios del instrumento se concentran en grandes empresas y en pocos sectores, dejando por fuera a las pequeñas y medianas empresas que no declaran renta líquida, así como a sectores productivos que realizan I+D+i en menor escala;

d) El cupo global de deducción ha sido subutilizado.

Sobre las dificultades existentes para el uso del instrumento:

a) Poco conocimiento del instrumento por parte de potenciales beneficiarios;

b) Limitaciones de la plataforma electrónica de operación del instrumento;

c) Ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación;

d) Bajos niveles de aprobación de los proyectos presentados debido a dificultades en su preparación de acuerdo con los requisitos exigidos.



CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 25 de julio del año 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 022 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *David Barguil Assis*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 023 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas para el mejoramiento de las condiciones de vida para los niños, niñas, adolescentes que se encuentran bajo medida de protección del ICBF y para la consolidación de su proyecto de vida.

5 Este Consejo es el encargado de la aprobación del uso de los beneficios tributarios para proyectos de inversión de CTI en el caso de los grandes contribuyentes de renta.

6 Investigación, Desarrollo e Innovación.

7 Conpes 3834 de 2015, Lineamientos de política para estimular la inversión privada en ciencia, tecnología e innovación a través de deducciones tributarias. P 6.

8 ACTI: Actividades de ciencia, tecnología e innovación.

9 Ibid, P 15.

10 I + D + i: Investigación, desarrollo e innovación.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* El presente proyecto de ley tiene como objeto la creación de medidas tendientes a mejorar la garantía efectiva de los derechos y la consolidación del proyecto de vida de los niños, niñas, adolescentes que se encuentren bajo medida de protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en las modalidades de internado u hogar sustituto, y de los adolescentes del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes con medida privativa de la libertad en Centro de Atención Especializada, de acuerdo con los lineamientos del ICBF, como sujetos de especial protección constitucional.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local, son responsables de la inclusión real y efectiva de la población beneficiaria de esta ley, debiendo asegurar, un trato preferente y garantizando el ejercicio efectivo de sus derechos.

Artículo 3°. *Proyecto de vida.* Por proyecto de vida se entenderá el proceso continuo durante el ciclo vital del ser humano que integra la historia, el presente y futuro, así como las condiciones contextuales sistémicas que marcan las relaciones y niveles de desarrollo humano. Asimismo, contiene las actividades que facilitarán el cumplimiento de los objetivos y proyecciones de vida de la población beneficiaria de esta ley. La construcción de los proyectos de vida, debe permitir a los niños, niñas, adolescentes, tomar decisiones libres e informadas, además del desarrollo de un pensamiento autocrítico, reflexivo y creativo.

Artículo 4°. *Estrategia de fortalecimiento del proyecto de vida de niños, niñas y adolescentes bajo protección del ICBF.* Créase la estrategia de fortalecimiento del proyecto de vida de niños, niñas, y adolescentes que se encuentran bajo protección del ICBF con medida de internado u hogar sustituto y de los adolescentes del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes con medida privativa de la libertad en Centro de Atención Especializada. La estrategia promoverá la construcción de su identidad, su participación en escenarios culturales, artísticos, deportivos, de recreación, y el acceso a la salud a la educación y al trabajo, con el fin de consolidar su proyecto de vida.

El ICBF estará a cargo de la estrategia, de coordinar con las entidades competentes la adopción de las medidas de protección de cada beneficiario y de definir los criterios de ingreso, permanencia y egreso de la estrategia en todos sus componentes.

Las entidades encargadas de adoptar las medidas establecidas en esta ley en materia de salud, educación, cultura, recreación, deporte y trabajo serán responsables del efectivo cumplimiento de lo aquí establecido.

Parágrafo. El ICBF como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar coordinará el seguimiento de la estrategia con las entidades responsables a través de un Plan de Acción, el cual deberá ser elaborado por el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, en un plazo no mayor a 6 meses a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 5°. *Protección especial en la mayoría de edad.* Los jóvenes que cumplida la mayoría de edad bajo la protección del ICBF, formen parte de la estrategia de fortalecimiento del proyecto de vida, continuarán con las mismas garantías de dicha estrategia en salud, educación y vinculación laboral y no podrán ser desvinculados del Sistema de Seguridad Social en Salud mientras cumplan las condiciones establecidas para su permanencia en el lineamiento técnico que expida el ICBF y hasta los 25 años.

TÍTULO II

DE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA CONSOLIDAR EL PROYECTO DE VIDA DE LOS NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES QUE SE ENCUENTRAN BAJO PROTECCIÓN DEL ICBF

CAPÍTULO I

Medidas en materia de salud

Artículo 6°. *De la cobertura en salud.* Los niños, niñas y adolescentes bajo protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) que no se encuentren afiliados, accederán por ese hecho a la afiliación contemplada en el artículo 32.2 de la Ley 1438 de 2011 o la norma que haga sus veces, se considerarán elegibles para el subsidio en salud y serán beneficiarios de todas aquellas disposiciones que apliquen para el nivel 1 del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios (Sisbén).

Parágrafo 1°. Con el fin de garantizar la cobertura de la asistencia en salud a los niños, niñas y adolescentes de que trata la presente ley, se realizará la actualización del Plan Obligatorio de Salud, priorizando y atendiendo a las necesidades particulares de esta población y de acuerdo con las competencias y responsabilidades de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en los términos de la Ley 1438 de 2011 o la norma que haga sus veces.

Parágrafo 2º. Para todos los efectos, los niños, niñas y adolescentes de que trata la presente ley, quedarán exentos de cualquier cobro de copago o cuota moderadora, en todo tipo de atención en salud que requieran.

Artículo 7°. *Atención preferente.* De acuerdo con lo establecido en la Ley 1751 de 2015, los Gestores de Servicios de Salud deben disponer de una estrategia especial y diferenciada que garantice la promoción, efectiva prevención, detección temprana y tratamiento adecuado de enfermedades de los niñas, niños y adolescentes beneficiarios de esta ley y de la población con discapacidad y madres gestantes que se encuentren bajo la protección del ICBF teniendo en cuenta su ciclo de vida, perfil epidemiológico y carga de la enfermedad.

La estrategia deberá contener medidas para la promoción, el acceso a servicios, efectiva prevención, detección temprana y tratamiento adecuado de enfermedades, atención de emergencias, restablecimiento físico y psicológico de derechos vulnerados y rehabilitación de las habilidades físicas y mentales de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios de esta ley, así como de las madres gestantes, población en condición de discapacidad, víctimas de abuso sexual y aquellos en consumo de sustancias psicoactivas y con patologías derivadas de su consumo.

La estrategia deberá estar articulada con todas las entidades del Gobierno Nacional que tienen la corresponsabilidad en su misión de garantizar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, así como de atenderlos en programas de atención especializados para el restablecimiento de derechos vulnerados.

Los Gestores de Servicio de Salud y Prestadores de Servicio de Salud deberán realizar seguimiento particular y específico a la estrategia diferenciada de salud atendiendo criterios de oportunidad, calidad, pertinencia y continuidad de la atención.

La estrategia deberá ser diseñada por el Ministerio de Salud en un plazo no mayor a 6 meses a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 8°. *Servicios y medicamentos para las niñas, niños, adolescentes y mayores de edad con discapacidad y enfermedades catastróficas, ruinosas y huérfanas certificadas.* Los servicios y medicamentos para niñas, niños y adolescentes con discapacidades físicas, sensoriales y cognitivas, enfermedades catastróficas, ruinosas y huérfanas que sean certificadas por el médico tratante, serán gratuitas para la población beneficiaria de esta ley.

Artículo 9°. *Rehabilitación de la salud de niñas, niños y adolescentes cuyos derechos han sido vulnerados.* Los servicios para la rehabilitación física, psicológica y mental de las niñas, niños y adolescentes víctimas del conflicto armado, víctimas de violencia física o sexual y de todas las formas de maltrato certificado por autoridad competente, serán totalmente gratuitos, sin importar el régimen de afiliación. Serán diseñados e implementados garantizando la atención integral para cada caso, articulando con la entidad del Gobierno nacional que tiene la corresponsabilidad en su misión de garantizar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, así como de atenderlos en programas de atención especializados para el restablecimiento de derechos vulnerados, hasta que se certifique psicológica y medicamente la recuperación de las víctimas.

Artículo 10. *Restablecimiento de la salud de la población que se encuentra en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes.* El Ministerio de Salud y Protección Social definirá, en no más de 6 meses a partir de la promulgación de esta ley, un modelo de atención especial en salud para los adolescentes del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y construirá la ruta integral de atención en salud mental y en consumo de sustancias psicoactivas de esta población. A través de este modelo, se garantizará la afiliación en salud de la población adolescente con medidas privativas y no privativas de libertad.

Artículo 11. *Inspección y vigilancia.* El incumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores, será causal de sanción para las entidades prestadoras de los servicios de salud, para las EPS, regímenes especiales y para los empleados responsables, por parte de las autoridades competentes de inspección y vigilancia, de conformidad con lo previsto en los artículos 49 y 50 de la Ley 10 de 1990, 14 de la Ley 1751 de 2015 y demás normas concordantes.

CAPÍTULO II

Disposiciones en materia de educación, cultura, recreación y deporte

Artículo 12. *Cupos educativos.* Las Entidades Territoriales Certificadas (ETC), en el ejercicio de sus competencias respectivas, garantizarán los cupos educativos en los establecimientos educativos oficiales a la población beneficiaria de esta ley, en cualquier momento del año escolar y adoptarán las medidas necesarias para asegurar el acceso, nivelación escolar, acompañamiento psicosocial, calidad, permanencia, y la exención de todo tipo de costos académicos.

Artículo 13. *Fondo especial de educación.* Créase un fondo especial de ayudas educativas, administrado por el Icetex, para garantizar el acceso a la educación superior y educación para el trabajo y el desarrollo humano, de la población beneficiaria de esta ley y que cumplan con los requisitos de la estrategia y manifiesten su intención de continuar con estos niveles de educación. El fondo financiará el 100% de la matrícula, además de un subsidio para sostenimiento y materiales de estudio.

Artículo 14. El Fondo operará con recursos provenientes de la Nación, que quedarán apropiados en el Ministerio de Educación Nacional, y podrá recibir aportes de personas naturales o jurídicas y de las entidades territoriales que así lo dispongan.

Parágrafo. Los adolescentes y jóvenes del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes que hayan iniciado sus carreras de educación superior y educación para el trabajo y el desarrollo humano en fase de pregrado encontrándose bajo medida privativa de la libertad y que hayan cumplido el término de la misma, tendrán el beneficio del 25% de la matrícula hasta culminar sus estudios, siempre que hayan iniciado sus carreras en el marco de la estrategia a cargo del ICBF y que cumplan con los requisitos establecidos por la misma.

Artículo 15. *Servicio Nacional de Aprendizaje Sena.* En los cupos que se habiliten para la formación que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se priorizará, facilitará y garantizará el acceso de los y la población beneficiaria de esta ley.

El SENA priorizará la inclusión de los adolescentes del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en todos los programas de formación virtual y presencial que se oferten.

Artículo 16. *Programas culturales y deportivos.* El Ministerio de Cultura y Coldeportes, en coordinación con las entidades territoriales, garantizarán el acceso y permanencia, con trato preferente a los niños, niñas y adolescentes beneficiarios de esta ley, a los programas de cultura, recreación y deporte con los que cuente el Gobierno nacional, los distritos, departamentos y municipios acorde con sus intereses y expectativas.

TÍTULO III

DE OTRAS MEDIDAS PARA PROMOVER Y CONSOLIDAR EL PROYECTO DE VIDA DE LOS ADOLESCENTES Y JÓVENES EN PROTECCIÓN DEL ICBF

CAPÍTULO I

Disposiciones en materia laboral

Artículo 17. *Programas Laborales.* El Ministerio de Trabajo y el Servicio Público de Empleo, garantizarán el acceso preferente de los adolescentes y jóvenes beneficiarios de esta ley, a los programas para el fortalecimiento de las habilidades laborales y a aquellos que brinden herramientas que faciliten su ingreso al mercado laboral, mejoren su desempeño en los sitios de trabajo y promuevan generación de sus ingresos, en concordancia con lo establecido en la Ley 1780 de 2016.

Artículo 18. *Beneficios tributarios.* El Ministerio de Hacienda podrá establecer beneficios tributarios a los empleadores que vinculen laboralmente a nuevos empleados que correspondan a los jóvenes y adolescentes bajo protección del ICBF de que trata la presente ley.

CAPÍTULO II

Otras disposiciones

Artículo 19. *Exención en el pago de pasaportes.* El Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia o la autoridad nacional migratoria competente, realizarán las gestiones necesarias para que los niños, niñas y adolescentes beneficiarios de esta ley, queden exentos en el pago del pasaporte colombiano.

Artículo 20. *Cuota de compensación militar.* Los adolescentes en condición de adoptabilidad que se encuentren bajo protección del ICBF y que sean eximidos de prestar el servicio militar, quedarán exentos del pago de la cuota de compensación militar y de los costos de trámite y expedición de la libreta militar. Para tal efecto los beneficiarios deberán aportar copia de la resolución de declaratoria de adoptabilidad y certificación en la que se haga constar su inclusión en el listado censal.

Artículo 21. *Definición situación militar adolescentes del SRPA.* Los adolescentes y jóvenes en edad de definir su situación militar, que estén cumpliendo sanciones en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), quedarán aplazados para la prestación del servicio militar por el término que dure la sanción impuesta. Corresponde a la autoridad de reclutamiento establecer el procedimiento y herramientas necesarias para que los sistemas de esa institución estén actualizados con los datos de los adolescentes y jóvenes vinculados al SRPA, el término de la sanción y demás datos relevantes para identificarlos y no requerirlos hasta el cumplimiento de la sanción.

Artículo 22. *Tarifas de servicios públicos para instituciones donde se presta el servicio de protección.* Con el fin de mejorar las condiciones de vida, la garantía efectiva de los derechos y el correcto desarrollo de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentren bajo la protección del ICBF, los inmuebles de uso residencial y las instituciones en donde se preste el servicio de protección de niños, niñas y adolescentes, serán considerados como usuarios pertenecientes al estrato uno (1) para efectos de la facturación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas domiciliario, sin perjuicio de la estratificación socioeconómica asignada por el respectivo municipio o distrito.

Artículo 23. *Organismos cooperantes.* Los organismos internacionales cooperantes que participen en cualquier programa o servicio del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, podrán apoyar o patrocinar la estrategia que promueva la consolidación del proyecto de vida de niños, niñas y adolescentes que se encuentren bajo protección del ICBF.

Artículo 24. *Reglamentación.* El Gobierno nacional cuenta con un término máximo de seis (6) meses para expedir la reglamentación que sea necesaria.

Artículo 25. *Vigencia y derogatorias.* Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

DAVID BARGUIL ASSIS
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El ordenamiento jurídico colombiano en concordancia con diversos instrumentos internacionales frente a los cuales se ha comprometido el Estado, reconoce y concede una protección integral y prevalente a los niños, niñas y adolescentes. Así mismo el artículo 44 de la Constitución Política, establece para el Estado, la sociedad y la familia, el deber de asistir y proteger a los niños, a fin de que logren el ejercicio pleno de sus derechos y su desarrollo armónico e integral, y en su artículo 13 establece que el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

En el mismo sentido, el artículo 3° de la Convención sobre los Derechos del Niño determina que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. También impone el reconocimiento como sujetos de derecho que implica una acción estatal diferencial afirmativa que permita la garantía simultánea de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que permita su desarrollo integral. En la Convención sobre los Derechos del Niño, se contemplan las acciones y garantías que los países parte deben establecer para los niños, niñas y adolescentes sometidos a su jurisdicción, entre los cuales se pueden resaltar el 4°, 20, 24, 25, 26, 27, 29, 30 y 39.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado como sujetos de especial protección a los niños y niñas, a las madres cabeza de familia, a las personas en condición de discapacidad, a la población desplazada, a los adultos mayores, y todas aquellas personas que por su situación de debilidad manifiesta los ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población; motivo por el cual considera que la pertenencia a estos grupos poblacionales tiene una incidencia directa en la intensidad de la evaluación del perjuicio, habida cuenta que las condiciones de debilidad manifiesta obligan a un tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos, a fin de garantizar la igualdad material a través de discriminaciones afirmativas a favor de los grupos mencionados.[1]

Bajo este marco, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y como la entidad estatal encargada de trabajar por la protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia, ha venido desarrollando un Programa con el fin de promover medidas para apoyar la construcción y consolidación del proyecto de vida de los adolescentes y jóvenes que se encuentren bajo el sistema de protección del ICBF y mejorar sus condiciones de vida y garantía efectiva de sus derechos.

Este programa integral del ICBF tiene como propósito promover la construcción de su identidad, a través de distintos componentes como lo son el acceso a la educación, al trabajo, a la cultura, la recreación, el deporte, la nutrición, y la participación entre otros.

Es importante indicar que estos mandatos no están referidos exclusivamente al ICBF, como ente rector del

1 Corte Constitucional. Sentencia C-736 de 2013. M. P. Alberto Rojas Ríos.

Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el cual conforme a la Ley 7ª de 1979, y los Decretos 2388 de 1979, 1137 de 1999 y 936 de 2013, tiene como fines promover la integración y realización armónica de la familia, fortalecer los lazos familiares, asegurar y apoyar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de sus miembros y proteger al niño, niña y adolescente y garantizarle sus derechos. Le corresponde al Sistema Nacional de Bienestar Familiar, vincular y coordinar el mayor número de personas, entidades públicas o privadas que contribuyan o estén llamadas a contribuir de acuerdo con su objeto de constitución o por mandato de ley o reglamento, a garantizar directa o indirectamente la prestación del servicio de bienestar familiar.

De acuerdo con el artículo 205 de la Ley 1098 de 2006, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y restablecimiento de los mismos.

Así las cosas, el ICBF en su calidad de entidad rectora del Sistema Nacional de Bienestar Familiar convoca la actuación coordinada e integrada de las instituciones públicas, las autoridades territoriales, las familias y las comunidades en los procesos e iniciativas de construcción del proyecto de vida, reconociendo que el restablecimiento de los derechos requiere del concurso y del compromiso de los diversos sectores sociales, de tal modo que se conjuguen y complementen esfuerzos y acciones de protección integral en los diferentes ámbitos territoriales.

Con base en lo anterior, el objeto del presente proyecto de ley es la adopción de medidas de protección y atención, que de manera integral y bajo el principio de la corresponsabilidad propendan por la garantía y materialización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y jóvenes que se encuentran bajo el cuidado del Estado y que no cuentan con una familia que los apoye en el desarrollo y construcción de su proyecto de vida y de aquellos que se encuentran en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. De esta manera, se busca generar condiciones para la justa, solidaria y cabal realización de la dignidad humana, y la inclusión de medidas de atención, preferentes y diferenciales, para estos niños, niñas adolescentes y jóvenes, en concordancia con los principios constitucionales e internacionales que consagran su protección.

Ámbito de Aplicación del presente proyecto de ley

1. Niños, niñas y adolescentes en situación de adoptabilidad

El ICBF es responsable de atender aquellos casos en los cuales se presenten situaciones de inobservancia, amenaza o vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Este se realiza mediante un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, (PARD) a través del Defensor de Familia, como autoridad administrativa competente, quien verifica la garantía de derechos del niño, niña o adolescente, conforme con el artículo 52 de la Ley 1098 de 2006, para posteriormente ordenar las medidas administrativas de restablecimiento de derechos a que hubiere lugar, con la finalidad de lograr la restauración de la dignidad e integridad de los menores de 18 años como sujetos de derechos, y siempre buscando como primera medida ubicar al niño o la niña en su medio familiar.[2]

En muchas ocasiones, los niños, niñas y adolescentes atendidos no cuentan con el apoyo y protección de una familia, y por lo tanto, el Estado asume su cuidado y protección integral, entre tanto se hace efectiva la medida acogida para garantizar el restablecimiento de sus derechos, especialmente el derecho a tener una familia. Sin embargo, existen casos en los cuales el proceso de adopción como medida de restablecimiento de derechos por diversas circunstancias no llega a su efectiva culminación, es decir, no es posible ubicar una familia adoptante para el niño, niña o adolescente, y como consecuencia de ello, el Estado a través del ICBF asume la protección de ese niño y garantiza el goce efectivo de sus derechos hasta que cumpla la mayoría de edad y siga adelante con su proyecto de vida, estableciendo bases sólidas para su futuro.

En efecto, para estos casos, debe tenerse en cuenta que es deber constitucional y legal del Estado suplir al grupo familiar, cuando por circunstancias de la vida, el niño, niña o adolescente no contó con ese apoyo incondicional; al respecto, la Corte Constitucional ha establecido: *"(...) en ocasiones amerita la intervención estatal en las relaciones familiares, no cabe perder de vista que esa intervención requiere de razones poderosas que la justifiquen y que debe ser ejercida razonablemente y "no bajo la perspectiva de una función ciega y predeterminada, independiente de las circunstancias, sino fundada en la realidad", pues, por ejemplo, tratándose de los menores "solo tiene cabida en cuanto se requiera su actividad y en búsqueda de mejores condiciones que las actuales", a más de lo cual el Estado "cumple una función manifiestamente supletoria, cuando los padres no existen o cuando no puedan proporcionar a sus hijos los requisitos indispensables para llevar una vida plena".*[3]

Con base en lo anterior, los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo una medida de adoptabi-

2 Como parte de este proceso de restablecimiento de derechos, la Ley 1098 de 2006 - Código de la Infancia y la Adolescencia estableció una serie de medidas (Código de Infancia y Adolescencia, artículo 53) tendientes a garantizar la protección integral de la niñez y la adolescencia, las cuales deben ser adoptadas en el curso del mismo por las autoridades administrativas a partir de la valoración de la situación en la que se encuentre el niño y de la verificación de la garantía de sus derechos, siguiendo el procedimiento descrito en la citada ley y en la Ruta de actuación y atención para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes y mayores de 18 años con discapacidad, con sus derechos amenazados, inobservados o vulnerados definida por el ICBF mediante Resolución número 5929 de diciembre 27 de 2010. El defensor de familia o la autoridad administrativa competente, mediante una resolución precede a dictar el fallo, el cual puede consistir en: a) una Resolución de Declaratoria de Vulneración de Derechos, a través de la cual, se confirma o modifica la medida administrativa de restablecimiento de derechos impuesta y se ordena en algunos casos a los padres de familia del menor de 18 años el cumplimiento de unas obligaciones; o b) la Resolución de Declaratoria de Adoptabilidad cuando del acervo probatorio se determine la ausencia de la familia o que esta no garantiza las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos del niño, niña o adolescente y constituye el factor de su vulneración. Esta decisión ordenará la remisión inmediata del caso al Comité de Adopciones para lo pertinente.

3 Corte Constitucional, Sentencia C-577 de 2011, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

lidad y que no hayan contado con el apoyo y protección de una familia, se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad y desamparo en el sentido de que, en términos de la Corte Constitucional, "*los vínculos familiares y con ellos el cariño y el amor, son el componente primigenio indispensable que garantiza el desarrollo armónico e integral de los niños y niñas, así como la evolución del libre desarrollo de su personalidad y en general, incide directamente en el ejercicio pleno de sus derechos*". [4]

Por tanto el Estado debe adoptar mecanismos y ejercer acciones necesarias desde lo público para generar las condiciones y estados en los entornos donde se encuentran los niños, niñas y adolescentes para lograr su desarrollo integral.

En este sentido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 del Código de Infancia y Adolescencia, el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes es responsabilidad del Estado en su conjunto a través de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de informar, oficiar o conducir ante la autoridad competente, a todos los niños, las niñas o los adolescentes que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, debiendo asegurarse que el Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice su vinculación a los servicios sociales.[5]

De conformidad con lo anterior, el presente proyecto de ley busca entre otros dar alcance a lo dispuesto por la Corte Constitucional mediante sentencia integradora C-586 de 2014, por medio de la cual subsanó la omisión relativa del Legislador en el sentido de otorgarle a los jóvenes que se encuentran bajo cuidado del ICBF, la exención del pago de la cuota de compensación militar y de los costos de expedición de la libreta militar. La Corte, al realizar el análisis de exequibilidad del artículo 6° de la Ley 1184 de 2008, dispuso:

"Los jóvenes que alcanzan su mayoría de edad bajo el cuidado y protección del ICBF conforman un grupo de población con especiales características de vulnerabilidad social y económica. Se trata de jóvenes que no han tenido la oportunidad de crecer en el seno de una familia, debido a que fueron abandonados por sus padres o a que el Estado consideró necesario retirarlos de su núcleo familiar, bien fuera porque este se constituía en un factor de vulneración o porque no ofrecía condiciones para asegurar la protección integral de sus derechos. Cuando un menor se encuentra en tales circunstancias, se da inicio a un proceso administrativo de restablecimiento de derechos, a cargo del Defensor de Familia, dentro del cual es posible adoptar alguna de las medidas previstas en el artículo 53 de la Ley 1098 de 2006, entre las cuales se encuentra la Resolución de Declaratoria de Adoptabilidad, que opera en situaciones extremas en las que se considera que el único mecanismo para restablecer el derecho del menor a tener una familia es a través de su entrega en adopción. Como consecuencia de tal declaratoria, el Estado se encarga del cuidado y protección integral del menor, hasta tanto culmine con éxito el proceso de adopción o, en caso de no hallar una familia adoptante, hasta que alcance la mayoría de edad.

Así las cosas, cuando estos jóvenes cumplen los 18 años sin encontrar una familia que los adopte, se enfrentan a una situación crítica pues, además de carecer del apoyo afectivo, social y económico que proveen las redes de parentesco, se ven abocados a seguir adelante con su proyecto de vida sin contar ya con la protección de la institución estatal que hasta ese momento tenía el deber legal de acompañarlos en su proceso de crecimiento. Quedan, por tanto, en una condición de doble orfandad, en una etapa que resulta decisiva para definir el curso de sus vidas y en la cual, si bien ya no son niños, tampoco son adultos todavía. Son adolescentes y, por tanto, aún experimentan los cambios físicos, sicológicos, emocionales y sociales propios de este período de transición entre la niñez y la adultez, pero deben afrontarlos sin contar con una red de apoyo claramente definida y sin los recursos que les permitan solventar de manera autónoma las nuevas obligaciones y responsabilidades que trae consigo la mayoría de edad."

Asimismo, frente al caso particular de considerarse a los jóvenes que se encuentren bajo la protección del ICBF, exentos del pago de la cuota de compensación militar y de los costos de expedición de la libreta militar, la Corte señaló:

"... El legislador incurrió en una omisión relativa al no incluir dentro de los beneficiarios con la exención del pago de la cuota de compensación militar a los jóvenes en situación de adoptabilidad que se encuentran bajo el cuidado y protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Dicha omisión contraría la Constitución por cuanto desatiende mandatos específicos dirigidos al legislador, derivados de los principios de igualdad (art. 13 CP), equidad y progresividad tributaria (artículo 363 CP) y los que ordenan dispensar especial protección a los menores de edad, en particular a aquellos que se encuentran en situación más vulnerable, como es el caso de los jóvenes que carecen de una familia (art. 44 y 45 CP). Asimismo, el silencio del legislador genera una afectación de los derechos de estos jóvenes al trabajo (artículo 25 CP), a elegir profesión u oficio (art. 26 CP), a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (artículo 40 numeral 7 CP) y a la educación (artículo 67 CP), de cuya efectividad depende que estos jóvenes logren un tránsito exitoso hacia la vida adulta y tengan las posibilidades de desarrollar su proyecto de vida.

(...)

Finalmente, se desconocen los mandatos constitucionales que imponen el deber de asistir y proteger a los menores de edad para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos (artículo 44

---

4 Corte Constitucional, Sentencia T-012/12, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

5 Sobre la definición de vulnerabilidad puede consultarse la contenida en los Lineamientos de política para la atención educativa a poblaciones vulnerables, en los cuales se indica que se refiere específicamente a poblaciones que presentan algunas de las siguientes condiciones: i) institucionales: Poca o nula presencia del Estado o acceso a los servicios que este debe prestar; carencia de un desarrollo institucional a nivel local y regional que atienda las necesidades básicas de las poblaciones; dificultades de comunicación y relaciones de dependencia y desequilibrio con la economía de mercado; ii) Ambientales y del entorno: presencia de condiciones de extrema pobreza; expansión de situaciones de violencia armada y desplazamiento forzoso; iii) Salud: problemas graves de seguridad alimentaria; problemas de desnutrición, altos índices de mortalidad que afectan especialmente a niños y niñas, mujeres y ancianos; iv) Culturales: situación de discriminación o riesgo de extinción no solo en términos biológicos sino sociales y culturales, como poblaciones y como individuos; en el caso de las poblaciones étnicas, la vulnerabilidad está relacionada con las afectaciones a la integridad y a la capacidad de pervivir y transformar condiciones de vida y lograr legitimidad en su interacción con el resto de la sociedad, sin perder su cohesión, autonomía e identidad; v) Educativas: bajos índices de escolaridad y de eficiencia interna; dificultades frente a los procesos de aprendizaje.

CP) y el de velar por la protección y la formación integral de quienes transitan por la etapa de la adolescencia (artículo 45 CP). ***Estos mandatos se tornan imperiosos tratándose de jóvenes en situación de adoptabilidad, que no cuentan con una familia que provea a sus necesidades afectivas y materiales y, por tanto, requieren de manera especial una acción coordinada de las diferentes instituciones estatales, orientada a garantizar el goce efectivo de sus derechos y remover los obstáculos que previsiblemente enfrentarán en el tránsito hacia la vida adulta."***

En este sentido, la Corte Constitucional también evidencia los vacíos legislativos existentes sobre las necesidades especiales de los jóvenes que se encuentran bajo el cuidado y protección del ICBF y llama la atención sobre la necesidad de legislar de manera más amplia para procurar equilibrar las garantías, beneficios, programas, y oportunidades que ofrece el Estado, para esta población especial, que presenta necesidades materiales, económicas, emocionales, e imposibilitados para proveer por sí mismos sus necesidades básicas, y que en este sentido, teniendo en cuenta la problemática específica que afrontan estos jóvenes, pertenecen a un grupo de población en condición de debilidad manifiesta.

Según la información que se reporta en el Sistema de Información Misional del ICBF, a junio 30 de 2015, existen bajo la protección del ICBF con medida de declaratoria de adoptabilidad 7.961 niños, niñas y adolescentes, quienes como consecuencia de la vulneración de sus derechos entraron en proceso administrativo de restablecimiento de derechos. Estos niños, niñas y adolescentes han carecido de una red de apoyo y del acompañamiento familiar en la construcción de su proyecto de vida.

2. Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

Bajo el Sistema de Protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar también se encuentra la población perteneciente al Sistema de responsabilidad Penal para Adolescentes. De acuerdo con la información reportada en el Sistema de Información Misional del ICBF, ingresaron en el 2014, 29.737 adolescentes y en el periodo comprendido entre enero a julio 30 de 2015, 16.173 adolescentes y jóvenes se encuentran en medidas privativas y no privativas de la libertad.

La protección de esta población y su inclusión en el presente proyecto de ley es fundamental, porque se debe garantizar el cumplimiento de su medida o sanción de manera específica, pedagógica, y diferenciada de los adultos, y el restablecimiento efectivo de sus derechos por tratarse de seres humanos en formación, sujetos de especial protección, respecto de quienes en la mayoría de los casos, la comisión de delitos está vinculada con una vulneración de sus derechos.

Según las Naciones Unidas, las medidas que se tomen con los adolescentes que sean aprehendidos por infracción a la ley, deben brindar oportunidades educativas, que contribuyan a su desarrollo personal, teniendo en cuenta las situaciones de especial vulnerabilidad, de tal manera que la intervención esté basada en sus derechos e intereses, reconociendo su etapa de maduración, para prevenir y atender adecuadamente los comportamientos que afectan la convivencia social y que los estigmatiza con la denominación de "delincuente".[6]

En este sentido, bajo el principio de la corresponsabilidad, la Ley 1098 de 2006 establece que las entidades competentes del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), deben garantizar la Protección Integral, la Justicia Restaurativa y el Carácter Pedagógico, a las personas mayores de catorce (14) años en conflicto con la Ley Penal y sus familias, con medidas alternativas al proceso judicial. De conformidad con lo anterior, el artículo 71 de la Ley 115 de 1994, señala que el Gobierno Nacional y las entidades territoriales fomentarán la educación para la rehabilitación y reinserción de personas y de grupos sociales con carencias y necesidades de formación.

Asimismo las Reglas Beijing, Resolución 40/33, 29 de noviembre de 1985, adoptadas por la Asamblea General de la ONU para la administración de justicia de los menores, establecen como orientaciones fundamentales, promover el bienestar del menor de edad y su familia creando condiciones que garanticen de manera significativa una vida en comunidad donde se fomente un proceso de desarrollo personal y educación, a fin de reducir la necesidad de intervenir con arreglo de la ley.

La Regla veintiséis por su parte señala, que la capacitación y el tratamiento de menores de edad privados de la libertad, tiene por objeto garantizar su cuidado y protección así como su educación y formación profesional que les permita desempeñar un papel constructivo y productivo en la sociedad. Por lo tanto, los adolescentes deben recibir los cuidados, la protección y toda la asistencia necesaria – social, educacional, profesional, psicológica, médica y física-, de acuerdo con su edad y sexo y en interés de su sano desarrollo.

De esta manera, debe tenerse como visión, la resignificación del proyecto de vida de estos adolescentes y la importancia que ello tiene para la sociedad. Esto implica posibilitar experiencias reales, que propicien la reflexión, el análisis, la crítica, la confrontación consigo mismo y la participación, que permitan encaminar al adolescente a la comprensión del daño causado, la reparación del mismo y a crear conciencia frente a sus falencias y potencialidades, para que a partir de estas, pueda generar su aporte a la construcción del tejido social en el ejercicio de su ciudadanía.

Componentes a tener en cuenta en la construcción y consolidación del proyecto de vida de los adolescentes y jóvenes en protección del ICBF

• ***Salud***

El presente proyecto de ley establece una serie de medidas diferenciales de atención para niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo la tutela del Estado entre las que se encuentran medidas de atención en salud preferente para niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentran en el Sistema de protección del ICBF, con un enfoque que garantiza la promoción, efectiva prevención, detección temprana y tratamiento adecuado de enfermedades, en su calidad de sujetos de especial protección. Asimismo, se debe tener en cuenta que merecen una mayor atención por parte del sistema de salud, aquellos niños, niñas o adolescentes que han sido víctimas de violencia física, sexual y de cualquier otra forma de maltrato y que por esta u otras circunstancias se hallan bajo la protección del Estado, así como de aquellos que se encuentran en situación de discapacidad o con enfermedades consideradas como catastróficas, ruinosas y huérfanas.

Esto es necesario, por cuanto como se mencionó anteriormente, es una población vulnerable que amerita un tratamiento especial, en orden a garantizar de manera adecuada su protección y el sano desarrollo de los niños y niñas en los aspectos biológico, físico, psíquico, intelectual, familiar y social, así como en el

6 Directrices de Naciones Unidas para la prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)

ejercicio pleno y efectivo de sus derechos,[7] reconocidos de esta manera por instrumentos internacionales de protección y por la normatividad interna.

Ahora bien, la Constitución Política de Colombia en el artículo 44 [8]establece que el derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes, entre otros, es fundamental y por lo tanto, como ha sido establecido por la Corte Constitucional, *"cuando está de por medio la salud de un niño, niña o adolescente por el simple hecho de serlo, es merecedor de todas las garantías en materia de salud en aras de su desarrollo físico y mental, sin que ninguna entidad encargada de prestar dicho servicio pueda dilatar injustificadamente la prestación del mismo, pues ello implicaría la vulneración directa de un derecho fundamental. En conclusión, con fundamento en la normatividad y la jurisprudencia constitucional, es claro que el derecho fundamental a la salud de los niños, niñas y adolescentes es autónomo e independiente, en observancia del principio de interés superior, por disposición expresa de la Constitución Política".*[9]

En este sentido, es necesario que en la garantía del derecho fundamental a la salud, se cuente con un enfoque de atención diferencial frente a este grupo y que las entidades que hacen parte del sistema de salud tengan en cuenta dicha condición al momento de ofrecer sus servicios de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 de la Ley 1098 de 2006. Es importante reiterar que, si bien es claro que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de especial protección, existe un grupo de ellos que por las especiales condiciones de vulnerabilidad, deben gozar de la protección reforzada de sus derechos y atención prioritaria por parte del sistema de salud colombiano.

• Educación

El presente proyecto de ley también cuenta con acciones y estrategias que buscan materializar el goce efectivo del derecho a la educación, esto es, la posibilidad que tienen los niños, niñas y adolescentes, de acceder a mejores condiciones de vida después de un proceso educativo, y consecuentemente el acceso a un empleo digno que les permita su autorealización personal.

Dada la naturaleza de la estrategia Proyecto de Vida, resulta importante complementar dicho concepto a la luz de la concepción del derecho a la educación expuesto por la Corte Constitucional,[10] que al respecto afirmó:

"Se *concluye entonces, que la normativa interna y la jurisprudencia constitucional, en completa armonía con las normas internacionales sobre derechos humanos, le han otorgado a la educación el carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata e inherente al ser humano, que le permite a los individuos acceder a un proceso de formación personal, social y cultural de carácter permanente, que como tal, tratándose de educación superior, se convierte en una obligación progresiva que debe ser garantizado y promovido por el Estado, la sociedad y la familia, sin que resulte admisible aceptar ningún tipo de restricción o desconocimiento que impida su ejercicio."*

Lo anterior quiere decir que el derecho a la educación se contempla desde una doble concepción, la primera como la garantía de propender por la formación de las personas en todos sus potenciales, para desarrollar y fortalecer sus habilidades en general, sean estas cognitivas, morales, físicas, entre otras, y desde una segunda concepción, como un servicio público, que radica en cabeza del Estado, como una obligación inherente a su finalidad social.

Asimismo, el artículo 177 de la Ley 1098 de 2006 Parágrafo 1, dispone: *"para la aplicación de todas las sanciones la autoridad competente deberá asegurar que el adolescente esté vinculado al sistema educativo. El Defensor de Familia o quien haga sus veces deberá controlar el cumplimiento de esta obligación y verificar la garantía de sus derechos"*. De igual forma, el artículo 178 indica que la finalidad de la sanción es ante todo protectora, educativa y restaurativa, y se aplicarán con el apoyo de la familia y de especialistas.

El artículo 180 de la misma ley define los derechos de los adolescentes durante la ejecución de las sanciones, señalando entre sus derechos, además de los consagrados en la Constitución Política y en la Ley 1098 de 2006, numeral 3, a recibir servicios sociales y de salud por personas con la formación profesional idónea y continuar su proceso educativo de acuerdo con su edad y grado académico.

En este marco, de acuerdo con los Lineamientos de política para la atención educativa a poblaciones vulnerables contenidos en el Plan Decenal de Educación 2006-2016, el Ministerio de Educación Nacional ha considerado como grupos vulnerables prioritarios de atención a:

• Las comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianos raizales y el pueblo Rom).

• Los jóvenes y adultos iletrados.

• Los menores de edad con necesidades educativas especiales (con discapacidad o limitaciones, con talentos o capacidades excepcionales).

• Los afectados por la violencia (población en situación de desplazamiento, menores de edad desvinculados de los grupos armados al margen de la ley e hijos en edad escolar de adultos desmovilizados).

• Los menores de edad en riesgo social (menores trabajadores, **adolescentes en conflicto con la ley penal y niños, niñas y adolescentes en protección).**

• Los habitantes de frontera.

• La población rural dispersa.

Así, de conformidad con lo dispuesto en el Plan decenal, para lograr la atención educativa a estas poblaciones, el Ministerio de Educación debe implementar estrategias orientadas a fomentar el acceso y la permanencia en el sistema educativo, mejorando la calidad de la educación e implementando los principios establecidos por el Ministerio para superar la vulnerabilidad. Entre ellos se encuentran:

• Corresponsabilidad: la superación de la situación de vulnerabilidad es una acción que conjuga la responsabilidad de los individuos, de las familias, la comunidad, la sociedad y el Estado.

• Participación: la acción educativa promueve y reconoce la participación activa de los distintos actores, fortaleciendo la formación de ciudadanos comprometidos con el desarrollo social y humano.

• Equidad: la acción educativa otorga igualdad de oportunidades a todos, generando inclusiones y permitiendo superar cualquier tipo de discriminación.

---

7 Corte Constitucional. Sentencia C-796 de 2004. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-4997.

8 Constitución Política. Ley 1098 de 2006. 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. (…) En el mismo sentido fue determinado por la Ley 1098 de 2006 artículo 27.

9 Corte Constitucional. Sentencia T-197 de 2011. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Expediente T-2.870.723.

10 Corte Constitucional. Sentencia T-068 de 2012. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

• Reconocimiento: la socialización de los esfuerzos de las instituciones o centros educativos y docentes que implementan experiencias significativas encaminadas a brindar una educación pertinente a las poblaciones vulnerables, debe enriquecer el trabajo de los pares en otras zonas del país.

• Multiculturalidad: la escuela y el aula son centros de confluencia pluricultural y multiétnica y los procesos educativos deben fortalecer las culturas que allí se expresan y promover el respeto por la diferencia.

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta el principio constitucional de la *"corresponsabilidad"*[11] es necesario que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que no fueron adoptados y continúan bajo la protección del Estado a través del ICBF, así como los adolescentes y jóvenes que hacen parte del Sistema de Responsabilidad Penal, tengan prioridad en el acceso a la educación preescolar, básica, media superior y tecnológica.

Como se observa, la condición de vulnerabilidad de estas poblaciones conforma un universo de problemáticas particulares frente a las que es necesario adoptar mecanismos para su superación, partiendo por brindarles un servicio educativo de calidad, pertinente con las particularidades de los niños, niñas y adolescentes que permitan su acceso y permanencia en el sistema y que conlleven a vincularlas a un crecimiento económico sostenible que mejore su calidad de vida.

En junio de 2015 se encontraban adelantando estudios universitarios en el marco de esta estrategia aproximadamente 530 jóvenes con medida de adoptabilidad y 158 en SRPA. Para estos adolescentes y jóvenes, el Estado ha financiado el 100% de estas carreras. Sin embargo, y pese a los esfuerzos que ha demandado por parte del ICBF financiar los programas educativos, es necesario que bajo una perspectiva más amplia, estos adolescentes y jóvenes que están bajo la protección del Estado, tengan todos ellos garantizado su derecho a la educación y a la construcción de su proyecto de vida con el concurso de todas las entidades del Estado que tienen competencias en este y otros componentes como son cultura, recreación, deporte, nutrición, participación etc., atendiendo el principio de corresponsabilidad y su participación en el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

No obstante lo anterior, es importante señalar que el proyecto de vida supera la formación en educación superior, también se consagra para aquellos que han transitado por el sistema de Protección y han logrado avanzar su proceso educativo tradicional, o, aquellos que han tenido transformación positiva y excelentes procesos de inclusión social.

Para el año 2015 se encuentran bajo la protección del ICBF 3.558 adolescentes y jóvenes con medida de adoptabilidad para los cuales no fue posible concretar la adopción, que están prontos a finalizar su formación en educación media para obtener el título de bachilleres e iniciar estudios de educación superior, por lo que es necesario que en virtud del principio de corresponsabilidad, la sociedad y el Estado se unan en su cuidado y protección, estableciendo alianzas estratégicas mediante las cuales se pueda garantizar e impulsar de manera eficaz el acceso a la educación en el nivel superior de todos los adolescentes y jóvenes que pertenecen a este programa.

Además, a pesar de que se cuenta con muchos proyectos de vida exitosos, en la actualidad los adolescentes bajo protección del Estado enfrentan otras dificultades como demoras en el pago de matrículas, falta de implementos necesarios para sus estudios, impedimentos para estudiar otro idioma, o en el caso del SRPA la falta de apoyo y credibilidad por parte del Estado y la Sociedad. Por tal razón es necesario que este programa no solo sea responsabilidad del ICBF sino que articule e involucre a todas las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

• Cultura, Recreación y Deporte

Con el fin de garantizar el derecho a la igualdad para los niños, niñas, los adolescentes y jóvenes en protección, y su participación en los distintos escenarios de la vida diaria en igualdad de oportunidades, es indispensable promover sus capacidades a través del arte, la cultura, el deporte y la participación ciudadana.

Estos son componentes fundamentales para la consolidación del proyecto de vida para los adolescentes y jóvenes. Así, de conformidad con el artículo 30 de la Ley 1098 de 2006, los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho al descanso, esparcimiento, al juego y demás actividades recreativas propias de su ciclo vital y a participar en la vida cultural y las artes.

Así mismo el artículo 40 del Código de Infancia y Adolescencia señala como una de las obligaciones de la sociedad fomentar el deporte, la recreación y las actividades de supervivencia, y facilitar los materiales y útiles necesarios para su práctica regular y continuada.

El deporte y la expresión de las artes, son de suma importancia para la formación física, mental, emocional y social de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en la medida que trae beneficios para el desarrollo del cuerpo, de su personalidad y de sus emociones, le ayuda a la estabilidad emocional, las buenas relaciones personales y repercute en planos psíquicos, emocionales e intelectuales.

Estas actividades, deportivas o culturales, en términos generales son promovidas o apoyadas por los padres y se desarrollan en condiciones de disponibilidad de tiempo y espacio, por lo que la participación en estos escenarios, de niños, niñas y adolescentes con declaratoria de adoptabilidad o que se encuentran en el SRPA puede verse obstaculizada. Por esto, a través de este proyecto de ley, se adoptan acciones por partes del Estado y la Sociedad que busquen promover la participación de estos niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en dichas actividades en igualdad de oportunidades.

• Oportunidades laborales

Ahora, si bien el derecho a la educación superior de estos adolescentes y jóvenes es una prioridad, es necesario que en el desarrollo de su proyecto de vida, se les prepare también para la vida laboral, apoyando el ingreso a realizar prácticas laborales en las entidades del Estado, e incentivando tales prácticas en el sector privado, con el fin de que logren una vida independiente y autónoma. El propósito es que una vez culminen sus estudios y sus prácticas laborales tengan posterior-

11 Constitución Política. Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. 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. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

mente prioridad para acceder a un cargo en la misma institución.

Por ello, el presente proyecto de ley propone que el sector empresarial privado brinde oportunidades de acceso a empleo y prácticas laborales a los adolescentes y jóvenes que hacen parte del programa, como un primer paso para que estos jóvenes se integren a la sociedad con verdaderas oportunidades de tener un proyecto de vida claro y definido.

De esta manera, se pretende que los adolescentes y jóvenes con medida de adoptabilidad o en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, sean beneficiarios de una serie de oportunidades, orientadas a brindarles las mejores condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política del país, dadas sus especiales circunstancias.

En conclusión el presente proyecto de ley no solo contempla fortalecer la estrategia *Proyecto de Vida* en todos los componentes señalados para los adolescentes y jóvenes, mediante la vinculación de otras entidades del Gobierno nacional, para que de manera articulada se les garantice una alternativa de vida en igualdad de condiciones a los demás adolescentes y jóvenes de la sociedad, sino que se hace necesario vincular y articular actores del sector privado, entidades territoriales y sociedad, para lograr una satisfacción plena de los derechos de que son titulares. De esta manera, el Proyecto de Vida,[12] constituye un proceso continuo durante el ciclo vital del ser humano que integra la historia, el presente y futuro, y las condiciones contextuales que marcan las relaciones y niveles de desarrollo humano.

En virtud de lo anterior, es necesario que a través de legislación, se disponga el diseño y articulación de acciones y estrategias de todas las entidades del Estado para que implementen medidas consistentes en la construcción y consolidación del proyecto de vida de estos adolescentes y jóvenes en protección, con el fin de que tengan acceso preferente a la preparación vocacional, el acceso y la permanencia a la educación superior, a los programas existentes de inclusión social del Estado en su condición de población vulnerable, a la cobertura integral en salud, a la participación en actividades culturales, recreación, deporte, bienestar, generación de ingresos, voluntariado, y la promoción y preparación para sus competencias laborales.

EXPLICACIÓN DEL ARTICULADO

El articulado del presente proyecto de ley, está organizado conforme a la siguiente estructura:

TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES: relacionadas con el objeto, el ámbito de aplicación de la ley y la ampliación de la protección a los jóvenes que cumplan la mayoría de edad en el Sistema de Protección del ICBF y se encuentren vinculados al programa de construcción de su proyecto de vida.

TÍTULO II. DE LAS GARANTÍAS MÍNIMAS A LOS NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES QUE SE ENCUENTRAN EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN: el cual tiene como sujetos titulares a todos los niños, niñas y adolescentes en protección (Restablecimiento de Derechos y Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes) y jóvenes que cumplan la mayoría de edad en dicho sistema y estén vinculados al programa de construcción de su proyecto de vida. En este título se compone de tres capítulos con normas en materia de salud, educación, y relativas a la cultura y el deporte.

TÍTULO III. DE OTRAS MEDIDAS PARA PROMOVER Y CONSOLIDAR EL PROYECTO DE VIDA DE LOS ADOLESCENTES Y JÓVENES EN PROTECCIÓN DEL ICBF: el cual tiene medidas aplicables exclusivamente a los jóvenes que cumplan la mayoría de edad en el sistema de Protección del ICBF y estén vinculados al programa de construcción de su proyecto de vida. Para tal fin se proponen dos capítulos en los cuales se consagran medidas en materia de laboral, beneficios para las empresas que empleen formalmente a estos jóvenes, y unas disposiciones finales relativas otros beneficios, su vigencia, derogatoria y reglamentación.



CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 25 de julio del año 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 23 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *David Barguil Assis.*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 024 DE 2016 CÁMARA

por la cual se expide el régimen administrativo sancionatorio especial de las entidades que prestan el servicio público de bienestar familiar y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto*. El objeto de la presente ley es crear el régimen administrativo sancionatorio especial aplicable a las entidades que prestan el servicio público de bienestar familiar, regular el régimen de personerías jurídicas, licencias de funcionamiento y el procedimiento de autorización de los organismos acreditados que prestan los servicios de adopción internacional.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Serán sujetos de la presente ley todas las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, y cualquier forma de asociación u organización autorizada por la ley que preste el servicio público de bienestar familiar en los programas y modalidades de protección integral dirigidos a niños, niñas, adolescentes y a sus familias, así como los organismos acreditados y autorizados en Colombia para prestar servicios de adopción internacional.

12 ICBF. Concepto 166 de 2013.

TÍTULO II

PERSONERÍAS JURÍDICAS Y LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO

CAPÍTULO I

Personerías jurídicas de las entidades que presten el servicio público de Bienestar Familiar

Artículo 3°. *Registro*. Las personas jurídicas que presten el servicio público de bienestar familiar se inscribirán en las respectivas Cámaras de Comercio del domicilio principal en los mismos términos, tarifas y condiciones previstas para el registro mercantil de los actos de las sociedades comerciales, respetando las normas vigentes que regulen la constitución y registro de las entidades sin ánimo de lucro.

Artículo 4°. *Solicitudes en trámite*. Las solicitudes radicadas en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para el otorgamiento o reconocimiento de personerías jurídicas que no se encuentren en firme a la entrada en vigencia de la presente ley se devolverán a los interesados, con el propósito de que procedan a registrarse ante las Cámaras de Comercio conforme con las siguientes disposiciones.

Artículo 5°. *Inscripción de las personas jurídicas actualmente reconocidas*. La inscripción de las personas jurídicas que cuenten con otorgamiento o reconocimiento de personería jurídica por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, deberán efectuar su registro ante la Cámara de Comercio de su domicilio principal.

Artículo 6°. *Presentación de estados financieros*. La persona jurídica deberá presentar a la Dirección General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o a la Dirección Regional de su domicilio, según sea el caso, los estados financieros comparativos de propósito general, junto con las notas explicativas, indicadores financieros y el dictamen del revisor fiscal, si está obligada a ello, dentro de los cuatro (4) primeros meses de cada año.

Artículo 7°. *Disolución y liquidación de la persona jurídica*. Las entidades sin ánimo de lucro que presten el servicio público de bienestar familiar podrán disolverse o liquidarse por:

1. Vencimiento del término de duración.

2. Decisión del órgano de dirección o administración correspondiente, facultado para tal fin en los estatutos.

3. Extinción de su patrimonio.

4. Decisión de la autoridad competente.

Artículo 8°. *Trámite de liquidación voluntaria*. El trámite para la disolución y liquidación de la persona jurídica será el establecido en sus estatutos y, en caso de que los mismos no lo regulen, el trámite será el establecido por el Código de Comercio o las normas que lo modifiquen, adicionen o complementen.

Artículo 9°. *Fusión, incorporación, escisión y transformación*. Para adelantar un proceso de fusión, incorporación, escisión o transformación, la persona jurídica interesada deberá presentar ante la Dirección General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar los siguientes documentos:

1. Copia del acta de compromiso de fusión o incorporación, en la que se expongan las motivaciones y las condiciones en que se realiza.

2. Copia del acta por medio de la cual se aprueba la fusión, incorporación, escisión o transformación por parte de los órganos administrativos competentes de las personas jurídicas participantes.

3. La identificación y valoración de los activos, pasivos y el patrimonio de las entidades participantes en la fusión o incorporación, o la que realice la escisión o transformación de acuerdo con la información reportada en los libros de contabilidad, junto con los certificados de libertad de los bienes inmuebles que sean de propiedad de las entidades involucradas.

4. Los estados financieros comparativos de Propósito General con sus anexos de los últimos tres años, de cada una de las entidades que se fusionan o incorporan, o la que realice la escisión o transformación, debidamente certificados y dictaminados.

5. Copia del aviso de prensa publicado en un diario de amplia circulación nacional o regional según el ámbito de operación de la entidad, en el cual se anuncia la aprobación del compromiso de fusión o incorporación, o el acta de aprobación de la escisión o transformación.

6. Fotocopia de la tarjeta profesional, certificado de inscripción y antecedentes disciplinarios del Revisor Fiscal o su suplente, si están obligadas a ello, expedidos por la Junta Central de Contadores de cada una de las entidades participantes en la fusión o incorporación, o de la que realice la escisión o transformación.

7. Certificados de paz y salvo tributario, a nivel nacional, distrital y municipal, expedidos por las autoridades correspondientes.

8. Certificado de paz y salvo de las obligaciones laborales y del Sistema General de Seguridad Social, expedida por el Representante Legal.

Parágrafo 1°. Una vez presentados estos documentos, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en un plazo no mayor a treinta (30) días contados a partir de la presentación de la totalidad de documentos, expedirá el certificado de viabilidad del proceso de fusión, incorporación, escisión o transformación.

Parágrafo 2°. Solamente podrán fusionarse o incorporarse dos o más entidades sin ánimo de lucro con objeto social similar o complementario, de acuerdo con los motivos que exponga el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Parágrafo 3°. Una vez finalizado el proceso de fusión, incorporación, escisión o transformación, la entidad deberá registrar los nuevos estatutos ante la Cámara de Comercio del domicilio principal. Con la fusión, incorporación, escisión o transformación, la nueva persona jurídica deberá, en todo caso, cumplir los requisitos previstos en la ley.

CAPÍTULO II

Licencias de funcionamiento de las entidades que prestan el servicio público de Bienestar Familiar y autorización a los organismos acreditados para la prestación de Servicios de Adopción Internacional

Artículo 10. *Licencia de funcionamiento*. Es la autorización que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar otorga mediante acto administrativo a una persona jurídica, para que preste el servicio público de bienestar familiar en los programas o modalidades de protección y servicios de atención en sanciones y medidas en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

Artículo 11. *Autorización a los organismos acreditados*. Es el acto administrativo mediante el cual el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar autoriza a un organismo internacional acreditado, para que preste los servicios de adopción internacional, teniendo en cuenta las necesidades del servicio.

Artículo 12. *Trámite y procedimiento*. Para obtener o renovar una licencia de funcionamiento o la autorización a un organismo internacional acreditado para prestar servicios de adopción internacional, la institución, a través de su Representante Legal o su apoderado, deberá presentar la solicitud ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con el lleno de los requisitos legales, financieros y técnico-administrativos, según la reglamentación que para el efecto se emita por parte de esta entidad.

Artículo 13. *Seguimiento y control*. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá realizar visitas de seguimiento en cualquier momento, con el objeto de verificar el cumplimiento de los requisitos que se acreditaron para el otorgamiento o renovación de la licencia de funcionamiento.

TÍTULO III

MEDIDA ESPECIAL

Artículo 14. *Toma de posesión como medida de protección especial*. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá realizar un procedimiento administrativo de toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de las instituciones que presten el servicio público de bienestar familiar, cuando por acción u omisión se amenacen, vulneren o inobserven los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

La medida de toma de posesión tendrá por objeto colocar a la entidad en condiciones de desarrollar adecuadamente su objeto, de tal manera que permita mejorar las condiciones para la debida prestación del servicio público de bienestar familiar o en su defecto establecer si la entidad debe ser objeto de algún tipo de requerimiento, exigencia o liquidación. La decisión correspondiente deberá adoptarse en un término no mayor de tres (3) meses, prorrogables por un término igual.

Parágrafo. La decisión de la medida de toma de posesión y la intervención para administrar o liquidar una institución que preste el servicio público de bienestar familiar deberá contar con el concepto previo del Comité de Inspección, Vigilancia y Control de la sede de la Dirección General.

Para efectos de tomar la decisión de administrar o liquidar la institución, deberá contarse con el informe presentado por el agente interventor.

Contra esta decisión procederá el recurso de reposición cuya interposición no suspenderá la ejecución de la medida.

Artículo 15. *Toma de posesión para garantizar el Servicio Público de Bienestar Familiar*. Corresponde al Presidente de la República, en ejercicio de las funciones que le otorga el numeral 26 del artículo 189 de la Constitución Política, señalar la forma como se desarrollará el proceso de toma de posesión de las instituciones de utilidad común y, en particular, la forma como se conserven sus rentas y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores, en especial, que se preste en debida forma el Servicio Público de Bienestar Familiar o proceder a liquidar los activos de la entidad, a realizar los actos necesarios para colocarla en condiciones de desarrollar su objeto o a realizar los actos necesarios para obtener mejores condiciones para el pago total o parcial de las acreencias; la forma y oportunidad en la cual se deben presentar los créditos o reclamaciones; las sumas que se pueden cancelar como gastos de administración; la forma como se reconocerán y pagarán los créditos, se decidirán las objeciones, se restituirán los bienes que no deban formar parte de la masa; y en general, los actos que en desarrollo de la toma de posesión se pueden o se deben realizar.

Dichas facultades las ejercerá el Presidente de la República a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículo 21 de la Ley 7ª de 1979.

Artículo 16. *Reglas para la toma de posesión*. La toma de posesión se realizará conforme a las siguientes reglas generales:

1. Solo podrá adoptarse por la comisión de las conductas previstas en el capítulo de faltas y sanciones contenidas en la presente ley.

2. Tendrá por objeto que se preste adecuadamente el servicio público de bienestar familiar, cuando por acción u omisión se amenacen, vulneren o inobserven los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

3. Las decisiones que se adopten tomarán en cuenta la posibilidad real de subsanar las causas que dieron lugar a la toma de posesión y la necesidad de evitar situaciones que amenacen, vulneren o inobserven los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

4. La decisión será de cumplimiento inmediato a través del funcionario comisionado para el efecto por el Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y, si la misma no se puede notificar personalmente al representante legal, se hará por un aviso que se fijará en un lugar público de las oficinas de la administración del domicilio de la institución.

5. Corresponderá al Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar designar al agente especial, quien podrá ser una persona natural o jurídica, que actuará durante la etapa inicial, como en la administración o liquidación.

6. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar realizará el seguimiento de la actividad del agente especial.

7. El agente especial dispondrá de manera inmediata las condiciones necesarias para evitar que se amenacen, vulneren o inobserven los derechos de los niños, niñas y adolescentes, pudiendo adoptar medidas especiales como la suspensión de la prestación del servicio o el traslado de los niños, niñas y adolescentes previa aprobación del Defensor de Familia o quien haga sus veces, cuando a ello haya lugar.

8. Las medidas que se adopten podrán incluir, entre otras, la reducción de capital, la cesión de activos o pasivos, las fusiones o escisiones, el pago de créditos por medio de la entrega de derechos fiduciarios en fideicomisos en los cuales se encuentren los activos de la entidad, la creación de mecanismos temporales de administración con o sin personería jurídica con el objeto de procurar la optimización de la gestión de los activos para responder a los pasivos, así como cualquier otra que se considere adecuada para lograr los fines de la intervención. Igualmente, podrán cancelarse gravámenes sobre bienes de la entidad, sin perjuicio del privilegio del acreedor sobre el valor correspondiente.

9. La liquidación de los activos de la entidad, cuando sea del caso, se hará a través de mecanismos de mercado y en condiciones que permitan obtener el valor en el mismo de dichos activos. La venta de activos siempre se realizará previo avalúo de los bienes, por avaluador experto de amplia y reconocida trayectoria.

10. Deberá establecer reglas destinadas a culminar la liquidación cuando existan activos que no han podido ser enajenados o situaciones jurídicas que no hayan podido ser definidas. Dichos mecanismos podrán incluir, entre otros, la adjudicación de los activos remanentes a los acreedores como pago de sus créditos, si es del caso, o la entrega de dichos activos a una determinada entidad en la cual aquellos y estos convengan.

11. El agente especial podrá poner fin a los contratos existentes al momento de la toma de posesión si los mismos no son necesarios para la administración o liquidación, sin perjuicio de los derechos o créditos de los contratistas de buena fe.

12. La toma de posesión y en general los procesos concursales no impedirán cumplir las operaciones realizadas por la entidad o por cuenta de ella.

13. De las reclamaciones que se presenten oportunamente se dará traslado a los interesados y sobre ellas deberá decidir el agente especial por acto administrativo que se notificará por aviso conforme a las reglas de la Ley 1437 de 2011 sobre este tipo de notificación.

14. Durante todo el proceso, incluyendo la administración o su liquidación, podrán celebrarse acuerdos entre los acreedores y la entidad intervenida, los cuales podrán ser aprobados por el voto favorable del cincuenta y uno por ciento (51%) de las acreencias y como mínimo de la mitad más uno de los acreedores.

Parágrafo. Contra los actos administrativos que emita el agente especial durante la toma de posesión para administrar o liquidar no procederá recurso alguno.

Artículo 17. *Del agente especial*. El régimen aplicable al agente especial será el que a continuación se señala:

1. Ejercerá funciones públicas transitorias, sin perjuicio de la aplicabilidad, cuando sea del caso, de las reglas del derecho privado a los actos que se ejecuten en nombre de la entidad.

2. Podrá ser un servidor público del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, o una persona de la lista de auxiliares de la administración de justicia para promotores o liquidadores que tenga la Superintendencia de Sociedades. No obstante, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá realizar una lista de sus propios auxiliares, mediante el procedimiento que establezca para tal efecto.

3. Desarrollará las actividades que le sean confiadas bajo su inmediata responsabilidad y no podrá delegar la función, salvo la representación judicial o extrajudicial de la institución para efectos de las diligencias de conciliación.

4. Continuará siendo auxiliar de la justicia y, por tanto, para ningún efecto podrá reputarse trabajador o empleado de la institución intervenida o en liquidación ni tampoco del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 18. *Designación del Agente Especial*. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar designará al agente especial, quien podrá ser persona natural o jurídica.

Para la designación del agente especial, se tendrán en cuenta los siguientes requisitos mínimos:

1. Ser profesional con título universitario y tener experiencia mínima de dos (2) años en temas de protección integral de niños, niñas y adolescentes y sus familias.

2. Idoneidad personal y profesional, atendiendo los criterios que para tal efecto establezca ordinariamente la Superintendencia de Sociedades.

3. Tratándose de personas jurídicas, deberán haber sido constituidas por lo menos con un (1) año de anterioridad a la fecha de su designación y acreditar que disponen de la infraestructura técnica y operativa adecuada para el desempeño de la función, así como del personal calificado que reúna los requisitos exigidos para ser agente especial.

4. Asumirá sus funciones a partir de su posesión ante el Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sin perjuicio del cumplimiento de las formalidades de inscripción en la Cámara de Comercio del domicilio principal de la institución.

5. Se dispondrá que se otorgue caución en favor de la institución por la cuantía y en la forma que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar determine.

6. Podrá ser removido de su cargo por el Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, cuando por necesidades del servicio deba ser reemplazado.

Parágrafo. Mientras se reglamenta la tabla de honorarios, el Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar fijará los honorarios que con cargo a la institución deberá percibir el agente especial.

Artículo 19. *Facultades y deberes del agente especial*. El agente especial designado tendrá la guarda y administración de los bienes que se encuentren en poder de la intervenida, de la masa de la liquidación o excluidos de ella. Con tal fin cumplirá, además, los siguientes deberes y tendrá las facultades descritas a continuación:

a) Actuar como representante legal de la intervenida;

b) Adoptar de manera inmediata las medidas a que haya lugar, con el fin de evitar que se amenacen, vulneren o inobserven los derechos de los niños, niñas y adolescentes;

c) Ejecutar los actos que tiendan a facilitar la preparación y la realización de una liquidación respetuosa de los principios de celeridad, eficacia y eficiencia;

d) Adelantar durante todo el curso de la liquidación el recaudo de los dineros y la recuperación de los activos que por cualquier concepto deban ingresar a la masa de la liquidación, para lo cual podrá ofrecer incentivos por la denuncia de la existencia y entrega de tales activos;

e) Administrar la masa de la liquidación con las responsabilidades de un secuestre judicial;

f) Velar por la adecuada conservación de los bienes de la intervenida, adoptando las medidas necesarias para mantener los activos en adecuadas condiciones de seguridad física y ejerciendo las acciones judiciales y administrativas requeridas para el efecto;

g) Continuar con la contabilidad de la entidad intervenida en libros debidamente registrados; en caso de no ser posible, proveer su reconstrucción e iniciar la contabilidad de la liquidación;

h) Presentar cuentas comprobadas de su gestión, al separarse del cargo, al cierre de cada año calendario y en cualquier tiempo a solicitud de una mayoría de acreedores que representen no menos de la mitad de los créditos reconocidos;

i) Ejecutar todos los actos y efectuar todos los gastos que a su juicio sean necesarios para la conservación de los activos y archivos de la intervenida;

j) Celebrar todos los actos y contratos requeridos para el debido desarrollo de la liquidación, incluidos los negocios o encargos fiduciarios que faciliten su adelantamiento; restituir bienes recibidos en prenda; cancelar hipotecas y representar a la entidad en las sociedades en que sea socia o accionista, así como transigir, comprometer, compensar o desistir, judicial o extrajudicialmente, siempre que no se afecte la igualdad de los acreedores de acuerdo con la ley;

k) Realizar los castigos de activos que resulten pertinentes;

l) Vender, sin necesidad de que el peritazgo sea judicial, los activos de la entidad intervenida;

m) Pagar con los recursos pertenecientes a la intervenida todos los gastos de la liquidación;

n) Dar por terminados los contratos de trabajo de empleados cuyo servicio no requiera, y conservar o contratar los que sean necesarios para el debido adelantamiento de la liquidación;

o) Bajo su responsabilidad promover las acciones judiciales que correspondan, contra los administradores, directores, revisores fiscales y funcionarios de la intervenida;

p) Propiciar acuerdos cuyo objeto consistan en la continuación, por un nuevo fiduciario, de la gestión orientada a alcanzar las finalidades previstas en los contratos fiduciarios celebrados por la entidad intervenida, antes de efectuar las restituciones a los fideicomitentes a que haya lugar.

Artículo 20. *Naturaleza de los actos del agente especial*. Las impugnaciones y objeciones que se originen en las decisiones del agente especial relativas a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y, en general, las que por su naturaleza constituyan actos administrativos, corresponderá dirimirlas a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. Los actos administrativos del agente especial gozan de presunción de legalidad y su impugnación se surtirá ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, pero, en ningún caso, suspenderán el proceso liquidatorio.

Artículo 21. *Recursos*. Contra los actos administrativos definitivos del agente especial, únicamente procederá el recurso de reposición; contra los actos de trámite, preparatorios o de ejecución del proceso, no procederá recurso alguno.

Las decisiones sobre aceptación, rechazo, calificación o graduación de créditos quedarán ejecutoriadas respecto de cada crédito, salvo que contra ellas se interponga recurso. En consecuencia, si se encuentran en firme los inventarios, el agente especial podrá fijar inmediatamente fechas para el pago de tales créditos. Lo anterior, sin perjuicio de resolver los recursos interpuestos en relación con otros créditos y de la obligación de constituir provisión para su pago en el evento de ser aceptados.

El agente especial podrá revocar directamente los actos administrativos que expida en los términos y condiciones previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo, salvo que se disponga expresamente lo contrario.

Artículo 22. *Actos de gestión*. A diferencia de lo previsto en el artículo 20 de la presente ley, las controversias o litigios que se originen en hechos o actos de gestión del agente especial o en los contratos que celebre serán resueltas por la jurisdicción ordinaria, mediante el procedimiento que en cada caso corresponda según la naturaleza del litigio.

Artículo 23. *Prueba de la condición, actos y representación legal de la institución*. Para todos los efectos legales, la condición y representación de la institución se probará con el certificado que deberá expedir la Cámara de Comercio del domicilio principal de aquella. La inscripción de las designaciones del agente especial se efectuará con base en los actos correspondientes expedidos por el Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Sobre los actos y el estado del proceso liquidatorio certificará el agente especial.

El agente especial deberá inscribir, en la Cámara de Comercio del domicilio principal de la institución, todos los actos y documentos que conforme al Código de Comercio deban sujetarse a tal formalidad.

Artículo 24. *Responsabilidad*. El agente especial responderá por los perjuicios que por dolo o culpa grave causen a la institución o a los acreedores, en razón de actuaciones adelantadas en contravención de las disposiciones especiales que regulan la presente ley. Para todos los efectos legales, los bienes inventariados y el avalúo realizado conforme a lo previsto en las normas respectivas, determinarán los límites de la responsabilidad del agente especial como tal.

Las sanciones impuestas al agente especial por delitos, contravenciones u otras infracciones o conductas dolosas o gravemente culposas en que incurra no le darán acción alguna contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ni contra la institución intervenida.

Artículo 25. *Deber y oportunidad de la rendición de cuentas*. El agente especial deberá rendir cuentas comprobadas de su gestión mediante una exposición razonada y detallada de los actos de gestión de las acciones adelantadas para proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como de los negocios, bienes y haberes de la entidad intervenida, el pago de las acreencias y la restitución de bienes y sumas excluidas de la masa de la liquidación.

Las cuentas se presentarán a los acreedores reconocidos en el proceso liquidatorio y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar cuando el agente especial se separe del cargo y al cierre de cada año calendario. En cada caso comprenderá únicamente la gestión realizada entre la última rendición de cuentas y la que presenta.

Una vez verificada por los Acreedores y por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar según lo dispuesto en este artículo, se dará traslado a los acreedores por un término de quince días, plazo dentro del cual estos y el Instituto podrán presentar objeciones a las cuentas mediante el recurso de reposición contra esa rendición.

Artículo 26. *Contenido de la rendición de cuentas*. La rendición de cuentas contendrá:

a) Balance General;

b) Estado de ingresos y gastos por el período comprendido en la rendición de cuentas;

c) Informe de actividades realizadas durante el período;

d) El dictamen del contador sobre los estados financieros;

e) Los documentos e informes adicionales que el agente especial estime necesarios.

El balance general y el estado de ingresos y gastos serán firmados por el agente especial, refrendados por el contador y contendrán las normas y anexos correspondientes.

Los documentos y comprobantes que permitan la verificación de las cuentas estarán, durante el término del traslado, a disposición del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y de los demás acreedores.

Los estados financieros se prepararán de acuerdo con las normas generales vigentes en materia contable.

Artículo 27. *Etapas del proceso liquidatorio*. Serán etapas del proceso liquidatorio las siguientes:

1. El agente especial tendrá que publicar un aviso en un diario de amplia circulación nacional y en la página web del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el que se informe a todos los interesados para que

concurran a la presentación de créditos en el proceso de liquidación, durante los treinta (30) días siguientes a su publicación. De los créditos presentados por los acreedores, se correrá traslado por cinco (5) días a los interesados a través de la página web del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

2. El agente especial tendrá que proferir el acto de graduación y calificación de créditos dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento del término del traslado contenido en el numeral anterior.

3. Los procesos ejecutivos que se adelanten contra la institución deberán ser suspendidos por el juez, quien deberá además levantar las medidas cautelares, para que dichas actuaciones sean puestas a disposición del agente especial.

4. Con la medida se embargarán todos los bienes muebles e inmuebles que sean de titularidad de la institución.

5. Los créditos serán pagados siguiendo las reglas de prelación previstas por la ley. Las medidas que se adopten en estos procesos para la atención de los niños, niñas y adolescentes tienen prelación legal de primera clase, sobre cualquier otra establecida en el Código Civil.

6. El agente especial tendrá que realizar un inventario valorado de los bienes dentro de los sesenta (60) días siguientes a su designación.

7. Después de surtirse el inventario, el agente especial tendrá un término de treinta (30) días para realizar la venta directa de los bienes conforme a los avalúos.

8. En caso de que no se logre realizar la venta directa de los bienes, el agente especial adjudicará dentro de los treinta (30) días siguientes los bienes a prorrata de las acreencias teniendo en cuenta la prelación legal.

9. Una vez realizado el pago o la adjudicación, el agente especial deberá rendir cuentas de su gestión dentro de los treinta (30) días siguientes al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con las reglas establecidas en la presente ley.

Parágrafo 1°. La liquidación podrá reabrirse cuando con posterioridad a la declaración de terminación de la existencia legal de una persona jurídica se tenga conocimiento sobre bienes o derechos de propiedad de tal entidad, o de situaciones jurídicas no definidas. En este caso, la reapertura se realizará por el término que señale el Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y tendrá por objeto exclusivo liquidar dichos activos o definir tales situaciones jurídicas.

Parágrafo 2°. Los bienes excluidos de la masa de liquidación que se encuentren debidamente identificados se restituirán a quienes tengan derecho a ello.

Artículo 28. *Acciones revocatorias y reconocimiento de los presupuestos de ineficacia*. Las acciones revocatorias y de reconocimiento de los presupuestos de ineficacia se tramitarán, de conformidad con lo establecido en los artículos 74, 75 y 76 de la Ley 1116 de 2006, y procederán durante el trámite del proceso de toma de posesión o de liquidación.

La acción revocatoria podrá también interponerse por el agente especial, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o por cualquier reclamante del proceso de toma de posesión o de la liquidación.

Parágrafo. La competencia para conocer de estos procesos es de la Superintendencia de Sociedades, o por el Juez Civil del Circuito, a prevención.

Artículo 29. *Sujetos de la intervención*. En caso de que se evidencie manejo doloso o gravemente culposo de los recursos públicos dados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a la institución, podrá intervenirse adicionalmente a las personas naturales o jurídicas, representantes legales, miembros de juntas, fundadores, miembros, socios, asociados, factores, revisores fiscales, contadores, empresas y demás personas naturales o jurídicas vinculadas directamente con la administración de la institución.

Dicha intervención requerirá previo concepto del Comité de Inspección, Vigilancia y Control de la Sede de la Dirección General.

TÍTULO IV

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

CAPÍTULO I

Aspectos generales

Artículo 30. *Definición*. Es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de las entidades que prestan el servicio público de bienestar familiar cuando por acción u omisión cometan alguna cualquiera de las faltas tipificadas en la presente ley.

Artículo 31. *Naturaleza*. El procedimiento administrativo sancionatorio aplicable por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a quienes prestan el servicio público de Bienestar Familiar es de naturaleza administrativa; en su desarrollo se aplicarán las disposiciones contenidas en la presente ley y en lo no previsto en esta por lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo o la norma que lo sustituya, modifique o adicione.

Artículo 32. *Principios orientadores*. El trámite sancionatorio determinado en el artículo anterior se desarrollará con arreglo a los principios consagrados en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo.

Artículo 33. *Competencia*. El Estado es el titular de la potestad sancionatoria frente a las instituciones de utilidad común que prestan el servicio público de bienestar familiar a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.

Artículo 34. *Conflictos de interés y causales de impedimento y recusación*. Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por:

1. Tener interés particular y directo en la regulación, gestión, control o decisión del asunto, o tenerlo su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho.

2. Haber conocido del asunto, en oportunidad anterior, el servidor, su cónyuge, compañero permanente o

alguno de sus parientes indicados en el numeral precedente.

3. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes arriba indicados, curador o tutor de persona interesada en el asunto.

4. Ser alguno de los interesados en la actuación administrativa representante, apoderado, dependiente, mandatario o administrador de los negocios del servidor público.

5. Existir litigio o controversia ante autoridades administrativas o jurisdiccionales entre el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, y cualquiera de los interesados en la actuación, su representante o apoderado.

6. Haber formulado alguno de los interesados en la actuación, su representante o apoderado, denuncia penal contra el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, antes de iniciarse la actuación administrativa; o después, siempre que la denuncia se refiera a hechos ajenos a la actuación y que el denunciado se halle vinculado a la investigación penal.

7. Haber formulado el servidor, su cónyuge, compañero permanente o pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, denuncia penal contra una de las personas interesadas en la actuación administrativa o su representante o apoderado, o estar aquellos legitimados para intervenir como parte civil en el respectivo proceso penal.

8. Existir enemistad grave por hechos ajenos a la actuación administrativa, o amistad entrañable entre el servidor y alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado.

9. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, acreedor o deudor de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado, salvo cuando se trate de persona de derecho público, establecimiento de crédito o sociedad anónima.

10. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral anterior, socio de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa o su representante o apoderado en sociedad de personas.

11. Haber dado el servidor consejo o concepto por fuera de la actuación administrativa sobre las cuestiones materia de la misma, o haber intervenido en esta como apoderado, Agente del Ministerio Público, perito o testigo. Sin embargo, no tendrán el carácter de concepto las referencias o explicaciones que el servidor público haga sobre el contenido de una decisión tomada por la administración.

12. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, heredero o legatario de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa.

13. Tener el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad o primero civil, decisión administrativa pendiente en que se controvierta la misma cuestión jurídica que él debe resolver.

14. Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores.

15. Haber sido recomendado por el interesado en la actuación para llegar al cargo que ocupa el servidor público o haber sido señalado por este como referencia con el mismo fin.

16. Dentro del año anterior, haber tenido interés directo o haber actuado como representante, asesor, presidente, gerente, director, miembro de Junta Directiva o socio de gremio, sindicato, sociedad, asociación o grupo social o económico interesado en el asunto objeto de definición.

Parágrafo. El trámite de los impedimentos y recusaciones se adelantará conforme lo previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de lo señalado en otras disposiciones normativas, y las que lo aclaren, modifiquen, adicionen, reglamenten o complementen.

Artículo 35. *Derechos del investigado*. Como sujeto procesal, el investigado tiene los siguientes derechos:

1. Acceder a la investigación.

2. Designar defensor.

3. Solicitar o aportar pruebas y controvertirlas e intervenir en su práctica.

4. Rendir descargos.

5. Impugnar las decisiones cuando hubiere lugar a ello.

6. Obtener copias de la actuación.

7. Presentar alegatos de conclusión antes del fallo de primera instancia.

8. Los demás derechos inherentes a garantizar el derecho a la defensa y el debido proceso.

Artículo 36. *Acumulación de expedientes*. Los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación se organizarán en un solo expediente, al cual se acumularán, con el fin de evitar decisiones contradictorias, de oficio o a petición de interesado, cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad.

Con los documentos que por mandato de la Constitución Política o de la ley tengan el carácter de reservados y obren dentro de un expediente, se hará cuaderno separado.

Artículo 37. *Procedimientos y trámites administrativos a través de medios electrónicos*. Los procedimientos y trámites surtidos con ocasión de los procesos administrativos sancionatorios que adelanta el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrán realizarse a través de medios electrónicos, conforme lo reglado en el Capítulo IV de la Ley 1437 de 2011, y las normas que lo aclaren, modifiquen, adicionen, reglamenten o complementen.

Artículo 38. *Correcciones en la actuación administrativa*. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en cualquier momento anterior a la expedición del acto que ponga fin a la actuación administrativa, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se

hayan presentado para ajustarla a derecho, y continuarán con el trámite respectivo.

En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso, la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda.

Artículo 39. *Reconstrucción de expedientes*. En caso de pérdida total o parcial de un expediente, su reconstrucción se deberá realizar de conformidad con lo previsto en el artículo 126 de la Ley 1564 de 2012 – Código General del Proceso, y las que lo aclaren, modifiquen, adicionen, reglamenten o complementen.

Artículo 40. *Caducidad de la facultad sancionatoria*. La facultad sancionatoria contenida en la presente ley caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el encargado de resolver.

Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.

La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de su ejecutoria.

CAPÍTULO II

Faltas y sanciones

Artículo 41. *Faltas*. Serán faltas, las siguientes:

1. Desarrollar actividades diferentes a las establecidas en el objeto de la persona jurídica.

2. Desarrollar u ofrecer el Servicio Público de Bienestar Familiar, en modalidades, programas, sedes o a población diferente a las autorizadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

3. Incumplir las normas de contabilidad vigentes.

4. Ocultar y/o no entregar los libros, registros, documentos o cualquier otra información que solicite el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

5. Dar aplicación diferente a cualquier título, al previsto y autorizado por la ley, reglamentos o estatutos de los recursos que reciba por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

6. Encomendar, subcontratar o encargar a terceros la prestación del servicio público de Bienestar Familiar, para el cual se le otorgó la licencia de funcionamiento o autorización.

7. Realizar o permitir que se realicen en las instalaciones donde se brinda la atención a los niños, niñas y adolescentes o que se utilice a los niños, niñas y adolescentes, en cualquier tipo de actividad proselitista de carácter político, entre otros, y fijar o distribuir anuncios y afiches alusivos a candidatos, partidos políticos, procesos electorales, movimientos religiosos y actividades similares.

8. Entregar, solicitar y/o recibir sumas de dinero o cualquier clase de dádiva de los beneficiarios de las modalidades y programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar diferentes a las autorizadas expresamente por el ICBF, así como por la intervención y/o injerencia atípica antes, durante y luego de finalizado el proceso de adopción de un niño, niña o adolecente, así como entregar, solicitar y/o recibir sumas de dinero o cualquier clase de dádiva a quien tenga la custodia de un niño, niña y adolescente para que sea dado en adopción o ejercer presión, intervenir o tener cualquier injerencia atípica en la obtención del consentimiento de quien ejerce la custodia del menor de edad.

9. Violar la reserva de los documentos, actuaciones administrativas o judiciales propios del proceso de adopción de que trata el artículo 75 de la Ley 1098 de 2006, o lo señalado en otras disposiciones normativas, y las que lo aclaren, modifiquen, adicionen, reglamenten o complementen.

10. Suspender o afectar la prestación del servicio sin justificación o previo aviso al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

11. Desatender las auditorías o visitas de inspección y los requerimientos dispuestos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dentro del ejercicio de las acciones de inspección, vigilancia y control.

12. Incumplir los lineamientos técnicos administrativos, manuales, guías, líneas técnicas y, en general, cualquier normativa que se establezca por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

13. No contar con licencia de funcionamiento de educación o la habilitación de servicios de salud cuando haya lugar a ello, o que las mismas hayan sido suspendidas o canceladas.

14. Omitir la presentación de los planes de mejoramiento dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de recibo de la comunicación que contenga el mismo, en los términos establecidos para el efecto, o incumplirlo total o parcialmente.

15. Imponer sanciones que conlleven maltrato verbal, físico o psicológico, entre otros, uso de cuartos de aislamiento sin importar la denominación que se les otorgue a estos, o adoptar cualquier otra medida que afecte la dignidad, integridad o derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes.

16. Dar lugar a que por acción u omisión se ponga en riesgo o se cause daño la integridad física y emocional de los niños, niñas y adolescentes.

17. Utilizar de forma no autorizada, el nombre o imagen del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para la obtención de provecho propio o ajeno o para solicitar donaciones o aportes para la realización de algún programa y/o modalidad.

18. Omitir el envío de información al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar respecto de los cambios que puedan afectar o modificar en forma sustancial la prestación del servicio, así como el cierre o suspensión

de cualquiera de las sedes o unidades donde preste el servicio.

19. No adoptar, incumplir o no dar a conocer a todos sus funcionarios y colaboradores el Código Ético establecido por el ICBF para la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar.

20. Presentar inconsistencias entre la información documental entregada al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la recaudada durante las acciones de inspección, vigilancia y control, relacionadas entre otros aspectos con la inscripción y/o listas de asistencia de los niños, niñas y adolescentes a los programas o modalidades del ICBF e inconsistencias en documentos corroboradas con las entidades de origen.

21. No tomar medidas judiciales o administrativas, frente a la persona o personas que participan en el desarrollo del Programa o modalidad, por un presunto maltrato físico, verbal o psicológico o abuso sexual a los niños, niñas y adolescentes, beneficiarios del programa o modalidad correspondiente.

22. Desarrollar un programa o modalidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar sin contar con la Licencia de Funcionamiento.

23. Suspender la prestación del servicio público de bienestar familiar, por más de dos (2) años.

24. Incumplir cualquiera de las obligaciones establecidas en la presente ley o en las normas que la aclaren, modifiquen o sustituyan.

25. Incumplir cualquiera de las obligaciones establecidas para los organismos acreditados para la prestación de servicios de adopción internacional o sus representantes legales, en el Convenio de La Haya de 1993, la Ley 1098 de 2006, en la normatividad interna que establezca el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la materia, o en las normas que las sustituyan, modifiquen, adicionen o aclaren.

Artículo 42. *Sanciones*. En los procesos administrativos sancionatorios que adelante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se podrán imponer las siguientes sanciones:

1. Amonestación escrita.

2. Multa.

3. Suspensión de la licencia de funcionamiento hasta por un (1) año.

4. Cancelación de la licencia de funcionamiento.

5. Suspensión de la personería jurídica hasta por un (1) año.

6. Cancelación de la personería jurídica.

7. Suspensión de la autorización al organismo acreditado.

8. Cancelación de la autorización al organismo acreditado.

Parágrafo 1°. La imposición de estas sanciones opera sin perjuicio de la facultad de ordenar correctivos para la superación de la situación irregular que se haya verificado en el curso de un proceso administrativo sancionatorio.

Parágrafo 2°. En el evento de que la decisión final ordene la cancelación de la licencia de funcionamiento, no se otorgará una nueva licencia por un término de tres (3) años.

Parágrafo 3°. Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la falta cometida y no se requiere que se impongan de manera gradual y progresiva.

Artículo 43. *Multas*. Se impondrán multas hasta por una suma equivalente a tres mil (3.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por conductas que afecten la prestación del servicio público de Bienestar Familiar.

Parágrafo. Los ingresos por concepto de multas impuestas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar serán apropiados en el Presupuesto General de la Nación como recursos adicionales del establecimiento público.

Artículo 44. *Otras multas*. Además de las multas previstas en el artículo anterior, se aplicarán las señaladas en otras disposiciones normativas, y en los preceptos legales que las aclaren, modifiquen, adicionen, reglamenten o complementen.

Artículo 45. *Graduación de las sanciones*. Tal como lo dispone el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011, o la que la aclare, modifique, adicione, reglamente o complemente, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.

2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.

3. Reincidencia en la comisión de la infracción.

4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.

5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.

6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.

7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.

8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.

Artículo 46. *Registro de sanciones*. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberá comunicar a la Cámara de Comercio respectiva para que efectúe el registro de las sanciones en firme que se impongan a las entidades que prestan el servicio público de bienestar familiar en el que figure el término de la sanción, la persona jurídica sancionada, la fecha y el tipo de sanción.

De acuerdo con la sanción impuesta el registro de la misma deberá permanecer por los siguientes términos:

1. Multa, por el término de un (1) año.

2. Suspensión de la licencia de funcionamiento por el término de la sanción.

3. Cancelación de la licencia de funcionamiento, por el término de tres (3) años.

4. Suspensión de la personería jurídica por el término de la sanción.

5. Cancelación de la personería jurídica.

6. Suspensión de la autorización al organismo acreditado, por el término de la sanción.

7. Cancelación de la autorización al organismo acreditado.

Parágrafo. Las sanciones impuestas a los Organismos Acreditados en Colombia para prestar servicios de adopción internacional, deberán comunicarse a la respectiva autoridad central del Estado de origen.

CAPÍTULO IV

Medida cautelar

Artículo 47. *Suspensión provisional*. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá ordenar motivadamente la suspensión provisional de la prestación del servicio o del desarrollo del programa o modalidad, siempre y cuando se evidencien elementos de juicio que permitan establecer que con la continuidad se vulneren, amenacen o inobserven los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El término de la suspensión provisional será de hasta tres (3) meses, prorrogable por un término igual.

Contra el auto que ordena la suspensión provisional procede el recurso de reposición.

La suspensión provisional podrá ser revocada en cualquier momento, cuando desaparezcan los motivos que dieron lugar a la medida.

Parágrafo. Cuando la sanción impuesta fuere de suspensión de la licencia de funcionamiento, para su cumplimiento se tendrá en cuenta el lapso en que la persona jurídica permaneció suspendida provisionalmente.

CAPÍTULO V

Trámite administrativo sancionatorio

Artículo 48. *Formas de iniciar la actuación administrativa*. La actuación administrativa para determinar la comisión de faltas podrá iniciarse por informes recibidos de terceros, mediante la práctica de visitas administrativas de inspección, vigilancia y control, por traslado de otras autoridades, por quejas o informes de personas naturales o jurídicas, en ejercicio del derecho de petición de carácter general o particular, como resultado de la aplicación de medidas cautelares y, en general, por cualquier otro medio que ofrezca credibilidad.

Artículo 49. *Averiguaciones preliminares*. En caso de duda sobre la procedencia de iniciar un proceso administrativo sancionatorio, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá ordenar la apertura de averiguaciones preliminares, por medio de auto que no requerirá notificación, mediante el cual se ordenará la realización de visitas de inspección, vigilancia y control por parte del equipo interdisciplinario designado para tal fin.

Artículo 50. *Plan de mejoramiento*. Cuando de la visita de inspección, vigilancia y control se establezca que existen hallazgos que pueden ser subsanados y no afectan los derechos de los niños, niñas y adolescentes, ni la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ordenará la ejecución de un plan de mejoramiento.

Parágrafo. La presentación, ejecución o seguimiento de un plan de mejoramiento no será obstáculo para que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar inicie un proceso administrativo sancionatorio.

Artículo 51. *Comunicación de inicio*. Si como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establece que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Contra esta decisión no procede recurso.

Artículo 52. *Auto de formulación de cargos*. Concluidas las averiguaciones preliminares o correspondientes, si fuere el caso, se formulará cargos mediante acto administrativo en el que se señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas con cada una de las acciones u omisiones y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados.

Contra esta decisión no procede recurso.

Artículo 53. *Término para rendir descargos*. Los investigados podrán, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del auto de pliego de cargos, presentar descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer.

Artículo 54. *Pruebas*. Cuando deban practicarse pruebas solicitadas por las partes o decretadas de oficio se señalará un término no mayor a quince (15) días, prorrogable por un término igual. Cuando no deban practicarse se dará traslado para alegar de conclusión.

Serán rechazadas de manera motivada las inconducentes, las impertinentes y las superfluas, y no se atenderán las practicadas ilegalmente. Contra el auto que niega o rechaza la solicitud de pruebas procede el recurso de reposición ante quien expidió la decisión.

Artículo 55. *Alegatos de conclusión*. Vencido el periodo probatorio, las partes contarán con un término de cinco (5) días para presentar sus alegatos de conclusión. El auto por medio del cual se dé traslado para presentar alegatos de conclusión será comunicado a los intervinientes.

Artículo 56. *Adopción de la decisión*. Vencido el término para presentar alegatos de conclusión, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar contará con un término máximo de quince (15) días para imponer la sanción u ordenar el archivo de la actuación.

El acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener:

1. La individualización de la persona natural o jurídica a sancionar.

2. El análisis de los hechos y las pruebas con base en los cuales se impone la sanción.

3. Las normas infringidas con los hechos probados.

4. La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación.

Parágrafo. Contra el acto administrativo que pone fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio procede el recurso de reposición, en el efecto suspensivo y en subsidio el de apelación.

Artículo 57. *Archivo de la investigación*. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá emitir un fallo exoneratorio u ordenar el cierre y archivo de una investigación administrativa, en cualquier etapa procesal, siempre que cuente con elementos probatorios y jurídicos suficientes.

Artículo 58. *Notificación personal*. El auto de formulación de cargos, el que resuelve sobre las pruebas y las decisiones definitivas que pongan término a la investigación administrativa deben ser notificadas personalmente al interesado en los términos previstos en el artículo 67 de la Ley 1437 de 2011, y las que lo aclaren, modifiquen, adicionen o complementen.

Artículo 59. *Notificación por aviso*. Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los tres (3) días del envío de la citación, se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o en el registro mercantil, o puedan obtenerse de los documentos y archivos que reposan en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar su fecha de envío y la de la providencia que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo se publicará en la página electrónica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y, en todo caso, en un lugar de acceso al público de la entidad por el término de tres (3) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.

En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal.

CAPÍTULO VI

Recursos

Artículo 60. *Oportunidad y presentación*. Los recursos de reposición y/o apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los autos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo.

Artículo 61. *Requisitos*. Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrá presentarse por medios electrónicos.

El recurso deberá reunir, además, los siguientes requisitos:

1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.

2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.

3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretenden hacer valer.

4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio.

Solo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados. Si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar la calidad de abogado en ejercicio, y prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de dos (2) meses.

Si no hay ratificación se hará efectiva la caución y se archivará el expediente.

Para el trámite del recurso, el recurrente no está en la obligación de pagar la suma que el acto recurrido le exija. Con todo, podrá pagar lo que reconoce deber.

Artículo 62. *Rechazo de los recursos*. Si el escrito con el cual se formulan los recursos no se presenta con los requisitos previstos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo anterior, el funcionario competente deberá rechazarlo.

Artículo 63. *Trámite del recurso y pruebas*. Los recursos deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de quince (15) días, prorrogable por un término igual. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de quince (15) días.

En el acto que decrete la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio.

Artículo 64. *Decisión del recurso*. Vencido el período probatorio, si a ello hubiere lugar, y sin necesidad de acto que así lo declare, deberá proferirse la decisión motivada que resuelva el recurso.

La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso.

Artículo 65. *Desistimiento*. Del recurso podrá desistirse en cualquier tiempo.

TÍTULO V

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 66. *Publicaciones*. Los actos administrativos que otorguen, renueven, suspendan, cancelen o nieguen licencias de funcionamiento y autorizaciones, serán publicados en la página web del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de su ejecutoria.

Artículo 67. *Certificaciones*. Las certificaciones que emita el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en desarrollo de los asuntos objeto de esta ley, se expedirán con una vigencia de tres (3) meses.

Artículo 68. *Aspectos no regulados*. En los aspectos no contemplados en la presente ley, se seguirán las disposiciones contempladas en la Ley 1437 de 2011, o las que la aclaren, modifiquen, adicionen o complementen y, en los temas relacionados con la medida especial de intervención se seguirán las disposiciones del Código de Comercio y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en lo que aplique.

Artículo 69. *Régimen de transición*. La presente ley se aplicará a los procedimientos y actuaciones administrativas que se inicien o instauren con posterioridad a la entrada en vigencia de la misma. Las actuaciones administrativas que se hayan iniciado o instaurado con anterioridad a la vigencia de la presente ley, se continuarán tramitando hasta su culminación, bajo el régimen jurídico anterior.

Artículo 70. *Derogaciones, especialidad y vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Para la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar es de vital importancia contar con un cuerpo normativo específico que permita agrupar y establecer el régimen para otorgar, reconocer, renovar, suspender y cancelar las personerías jurídicas, como presupuesto de funcionamiento de las instituciones interesadas en pertenecer al Sistema Nacional de Bienestar Familiar con las respectivas licencias de funcionamiento de las organizaciones que integran el Sistema, para prestarle los servicios de protección integral a los niños, niñas, adolescentes y a sus familias.

Dicho régimen también resulta indispensable para otorgar las autorizaciones para el funcionamiento del proceso de atención en las unidades donde se preste el servicio a niños, niñas y adolescentes por parte de las entidades territoriales; para el registro de habilitación en las unidades de servicios institucionales de educación inicial y cuidado; y para autorizar el funcionamiento de los organismos acreditados que prestan servicios de adopción internacional.

La Constitución Política de Colombia en el numeral 26 de su artículo 189 le confiere al Presidente de la República la facultad de ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores.

Con el fin de garantizar el interés superior y la preservación de los derechos de niños, niñas y adolescentes en Colombia, y en aras de asegurar la calidad en la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar, se propone un efectivo fortalecimiento a la función de inspección, vigilancia y control establecida en el artículo 16 de la Ley 1098 de 2006, mediante un mecanismo legal que incorpore un proceso administrativo sancionatorio especial, contextualizado a la realidad de los problemas que se suscitan sobre la materia, de tal manera que propenda por la eficacia requerida para adelantar las actuaciones jurídicamente necesarias, a efectos de imponer los correctivos legales a las persona que incurran en un incumplimiento a la prestación de este servicio esencial.

La facultad exclusiva del Congreso de la República para legislar en estos aspectos es necesaria, para respetar el principio de legalidad y el derecho fundamental al debido proceso, en los términos en que la Constitución Política y la Corte Constitucional lo señalan, tal y como se expone abajo.

Mediante la presente iniciativa se busca también armonizar el proceso administrativo sancionatorio que se propone, con varias disposiciones sustanciales del ordenamiento jurídico colombiano, a saber:

El artículo 29 de la Constitución Política, cuyo tenor literal indica:

"El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio" (Destacado fuera de texto).

El artículo 189 de la Carta Fundamental cuando señala que:

"Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

26. Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores".

El artículo 21 de la Ley 7ª de 1979 el cual contempla:

"El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tendrá las siguientes funciones: ...

(...)

4. Preparar proyectos de ley, reglamentos y demás normas relacionadas con el menor de edad y la familia;

(...)

6. Asistir al Presidente de la República en la inspección y vigilancia de que trata el ordinal 19 del artículo 120 de la Constitución Nacional, sobre las instituciones de utilidad común que tengan como objetivo la protección de la familia de los menores de edad .[1]

7. Señalar y hacer cumplir los requisitos de funcionamiento de las instituciones y de los establecimientos de protección del menor de edad y la familia y de las instituciones que desarrollen programas de adopción.

8. Otorgar, **suspender y cancelar licencias de funcionamiento** para establecimientos públicos o privados de protección al menor y a la familia y a instituciones que desarrollen programas de adopción.

Para que pueda otorgarse personería jurídica a las instituciones que tienen por objeto la protección del menor de edad se requerirá concepto previo y favorable del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

(...)

20. Imponer multas a su favor en los casos previstos por la ley en la cuantía y según los procedimientos que

1 Norma ajustada a la disposición prevista en la Constitución Política de 1991 en su artículo 189, numeral 26.

se determinen en el Decreto Reglamentario de la presente ley" (Destacado fuera de texto).

En el Decreto número 276 de 1988 también se observan disposiciones para articular con esta importante iniciativa. Veamos:

Dice su artículo 2°, que los literales f) y n) del artículo 28 del Acuerdo 102 de 1979, quedarán así:

"n) Otorgar, conceder y **suspender personerías jurídicas y licencias de funcionamiento a las Instituciones de utilidad común**, que presten el servicio de Bienestar Familiar" Negrilla y subraya fuera de texto).

En el Decreto número 1137 de 1999 se determinó lo siguiente:

"Artículo 17. Funciones. Son funciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las siguientes:...

(...)

4. Preparar y someter a la aprobación del Gobierno las normas que deben regular los diferentes aspectos del Sistema Nacional de Bienestar Familiar;

(...)

7. Preparar proyectos de ley, reglamentos y demás normas relacionadas con el menor de edad y la familia;

(...)

10. Asistir al Presidente de la República en la inspección y vigilancia de que trata el numeral 26 del artículo 189 de la Constitución Política, sobre las instituciones de utilidad común que tengan como objetivo la protección de la familia y de los menores de edad;

11. Señalar y hacer cumplir los requisitos de funcionamiento de las instituciones y de los establecimientos de protección del menor de edad y la familia y de las instituciones que desarrollen programas de adopción;

12. Supervisar y controlar el funcionamiento de las entidades que constituyen el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y prestarles asesoría a las mismas;

(...)

23. Imponer multas a su favor en los casos previstos por la ley;

Artículo 18. Otorgamiento, suspensión y cancelación de licencias. El otorgamiento, suspensión y cancelación de licencias de funcionamiento para establecimientos públicos o privados de protección al menor y a la familia y a instituciones que desarrollen programas de adopción, lo realizarán los departamentos, distritos y municipios, sin perjuicio de que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se reserve la revisión y revocatoria de tales actos, en los términos que lo establezca el reglamento".

En la Ley 1098 de 2006 se plasmó:

"Artículo 16. Deber de vigilancia del Estado. Todas las personas naturales o jurídicas, con personería jurídica expedida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o sin ella, que aún, con autorización de los padres o representantes legales, alberguen o cuiden a los niños, las niñas o los adolescentes son sujetos de la vigilancia del Estado.

De acuerdo con las normas que regulan la prestación del servicio público de Bienestar Familiar compete al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como ente rector, coordinador y articulador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, reconocer, otorgar, suspender y cancelar personerías jurídicas y licencias de funcionamiento a las Instituciones del Sistema que prestan servicios de protección a los menores de edad o la familia y a las que desarrollen el programa de adopción".

Hecha la lectura de los preceptos jurídicos anteriormente transcritos, se observa que el presente proyecto le propone una valiosa oportunidad para materializar el ejercicio de la función legislativa que le fue otorgado competencialmente en virtud del artículo 150 de la Constitución Política, de manera concreta cuando le asigna como una facultad la de expedir las normas a las cuales deberá sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala.

La Corte Constitucional en Sentencia C-412 de 2015, se pronunció con suficiencia acerca de la facultad sancionatoria del Estado, ejercida a través de procedimientos administrativos diciendo:

"4. Potestad de regulación del Congreso de la República en los trámites sancionatorios administrativos...

La potestad sancionadora de la administración es una manifestación del ius puniendi estatal que consiste en la aplicación de medidas represivas por parte de las autoridades administrativas frente a los particulares (administrados) y a los servidores públicos cuando estos incurren en actuaciones que afectan y/o amenazan el ordenamiento jurídico.

Sobre la naturaleza jurídica de esta rama del derecho público, la jurisprudencia constitucional [25] ha señalado de manera constante que si bien este cuerpo normativo tiene por finalidad la preservación de bienes jurídicos protegidos, aun así está sometido a unos principios que operan como límites, a saber:

"(i) **el principio de legalidad, que se traduce en la existencia de una ley que la regule**: es decir, que corresponde sólo al legislador ordinario o extraordinario su definición, (ii) **El principio de tipicidad que**, si bien no es igual de riguroso al penal, **sí obliga al legislador a hacer una descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción y a determinar expresamente la sanción.**

El principio de legalidad

En términos generales, **el principio de legalidad exige que dentro del procedimiento administrativo sancionatorio la falta o conducta reprochable se encuentre tipificada en la norma -lex scripta- con anterioridad a los hechos materia de la investigación-lex previa. En materia de derecho sancionatorio el principio de legalidad comprende una doble garantía, a saber: material, que se refiere a la predeterminación normativa de las conductas infractoras y las sanciones; y, formal, relacionada con la exigencia de que estas deben estar contenidas en una norma con rango de ley, la cual podrá hacer remisión a un reglamento, siempre y cuando en la ley queden determinados los elementos estructurales de la conducta antijurídica.**

Esto se desprende del contenido dispositivo del inciso 2° del artículo 29 de la Constitución Política que establece el principio de legalidad, al disponer que "nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa, es decir, que no existe pena o sanción si no hay ley que determine la legalidad de dicha actuación, ya sea por acción u omisión.

Sobre esta específica materia, la jurisprudencia Constitucional ha señalado que la potestad sancionatoria se estructura a partir del principio de legalidad, en tanto sin una atribución de legalidad previa, la administración carecería de sustento jurídico para actuar y, por tanto, esta disciplina en aplicación de este principio está supeditada a:

"(i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador; (ii) que este señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; (iii) que la sanción se determine no solo previamente, sino también plenamente, es decir, que sea determinada y no determinable." (Destacado fuera de texto).

4.2. Principio de tipicidad

El principio de tipicidad como desarrollo del de legalidad hace referencia a la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutivo de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que le permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión. [29] Sobre el alcance de este principio, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-343 de 2006, se pronunció en los siguientes términos:

"Uno de los principios esenciales comprendidos en el artículo 29 de la Constitución Política es el principio de tipicidad, que se manifiesta en la "exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras."[8].

Para que se pueda predicar el cumplimiento del contenido del principio de tipicidad, se habrá de reunir tres elementos, a saber:

(i) Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo, o sea, determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas;

(ii) **Que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley:**

(iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción;"[30]

En este punto conviene precisar que si bien es cierto que en materia sancionatoria la lev puede hacer remisiones a los reglamentos, -con el fin de complementar el tipo allí descrito-, también lo es que la remisión se encuentra limitada al núcleo esencial de lo que se ha estipulado en la ley. De allí que la tipificación para la descripción de la conducta y la sanción, corresponde por mandato constitucional al legislador, mientras que la aplicación de la misma para subsumir el hecho antijurídico al tipo descrito, corresponde a la administración.

4.3. Debido proceso

El artículo 29 de la Constitución dispone, de una parte, que toda actuación se desarrolle con sujeción al procedimiento legalmente preestablecido en la materia. Y, **de otra, constituye una limitación a los poderes del Estado, habida cuenta de que corresponde al legislador establecer previamente la infracción, las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en estas y la definición de las autoridades públicas o administrativas competentes para realizar la investigación y, consecuentemente, imponer la sanción.**

De todo lo anterior, se concluye que para el ejercicio de la potestad sancionatoria a cargo de la administración se requiere: (i) una ley previa que determine los supuestos que dan lugar a la sanción, así como la definición de los destinatarios de la misma, –sin que necesariamente estén desarrollados todos los elementos del tipo sancionatorio–, ya que es válida la habilitación al ejecutivo con las limitaciones que la propia ley impone; (ii) que exista proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción prevista, de tal forma que se asegure tanto al administrado como al funcionario competente, un marco de referencia que permita la determinación de la sanción en el caso concreto, y (iii) que el procedimiento administrativo se desarrolle conforme a la normatividad existente, en procura de garantizar el debido proceso. (Destacado fuera de texto).

5. La reserva de ley

La reserva de ley es una manifestación del principio de democracia y de división de los poderes, el cual exige que ciertas materias deban ser directamente reguladas por el legislador mediante la expedición de leyes y no a través de regulaciones de menor jerarquía como lo son los decretos de carácter reglamentario. Este principio impone la obligación de que los núcleos esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos (regulados) en una ley" (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En Sentencia C-1005 de 15 de octubre de 2008,[2] la Corte Constitucional también se pronunció sobre esta temática expresando lo siguiente:

"... **si se trata de una materia que tiene reserva legal, entonces le corresponde al Legislador desarrollarla de modo exclusivo** (...)

... a este respecto resulta importante recordar que cuando existe reserva de ley, se establece la obligación de regular el tema mediante normas con fuerza de ley y la potestad reglamentaria únicamente podría ejercerla el Presidente sobre aspectos marginales y muy puntuales...

...De todos modos, este Tribunal ha insistido en que el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que la ley haya configurado previamente una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa, y está entonces sujeta a la ley...

... De todos modos, este Tribunal ha insistido en que el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que la ley haya configurado previamente una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa, y está entonces sujeta a la ley...

..., resulta importante recordar lo siguiente. **Cuando existe reserva de ley, se establece la obligación de regular el tema mediante normas con fuerza de ley y la potestad reglamentaria únicamente podría ejercerla el Presidente sobre aspectos marginales y muy puntuales.** Cosa distinta sucede cuando no se presenta re-

2 Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

serva de ley, por cuanto en tal evento, la materia puede ser regulada tanto por normas legales como reglamentarias.” (Destacado fuera de texto).

Teniendo en consideración la cláusula de reserva legal para esta materia, adscrita por la Constitución Política al Congreso de la República, habida cuenta del principio de legalidad que suponen las materias sancionatorias, se hace necesario que el Legislador considere este instrumento normativo diseñado para fortalecer el Servicio Público de Bienestar Familiar siempre en aras de garantizar el interés superior de los niños, niñas y adolescentes y el ejercicio pleno de sus derechos.

Conforme con los fundamentos jurídicos expuestos, queda claro que la protección integral para los niños, niñas y adolescentes requiere los mecanismos legales que permitan materializar la correcta inspección, vigilancia y control, para evitar graves problemáticas que, en ocasiones, conllevan consecuencias irreversibles.



CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 25 de julio del año 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 024 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *David Barguil Assis*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 553 - lunes, 1º de agosto de 2016

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 021 de 2016 Cámara, por medio de la cual se le otorgan facultades a la Superintendencia Financiera de Colombia para establecer la tasa de usura 1

Proyecto de ley número 022 de 2016 Cámara, por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información y se dictan otras disposiciones 3

Proyecto de ley número 023 de 2016 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para el mejoramiento de las condiciones de vida para los niños, niñas, adolescentes que se encuentran bajo medida de protección del ICBF y para la consolidación de su proyecto de vida 5

Proyecto de ley número 024 de 2016 Cámara, por la cual se expide el régimen administrativo sancionatorio especial de las entidades que prestan el servicio público de bienestar familiar y se dictan otras disposiciones 14

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2016