



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 733

Bogotá, D. C., viernes, 9 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 48 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

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 90 DE 2019 SENADO

*por la cual se establece la conformación e integración de las juntas regionales y nacional de la calificación de invalidez y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República, con base en las facultades que le otorga la Carta Política de Colombia, en su artículo 150 numeral 7, y en acatamiento de lo ordenado por la honorable Corte Constitucional en Sentencia de Constitucionalidad número 914 del año 2013,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Garantizar el debido proceso en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral, de su origen y de la fecha de estructuración a través del establecimiento de un procedimiento imparcial, transparente y basado en el mérito para la escogencia de los miembros que integran las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Artículo 2°. *Conformación e integración.* Las Juntas de Calificación de Invalidez estarán conformadas por el número de Salas de Decisión que se requieran según lo exija la demanda y que permitan dar cumplimiento a los términos de la calificación en forma imparcial, oportuna, y eficiente. Las juntas estarán integradas por un número impar de médicos con licencia en salud ocupacional vigente y que acrediten experiencia no menor a tres años en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral, de su origen y de su fecha de estructuración.

Artículo 3°. *Criterios para la conformación e integración.* El Ministerio del Trabajo conformará e integrará las Juntas de Calificación de Invalidez Regionales y Nacional, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. La Junta Nacional de la Calificación de Invalidez tendrá sede en la capital de la República y contará con jurisdicción para conocer de casos en segunda instancia de todo el territorio nacional. Funcionará conformada por el número de Salas de Decisión que la demanda le exija, con el fin de atender en forma eficiente, oportuna y dentro de los términos legales las solicitudes que se les presenten para su calificación. Cada sala de decisión estará integrada por 3 médicos especialistas en salud ocupacional y experiencia demostrada mínima de diez (10) años en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de su origen y de la fecha de estructuración.

Las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez tendrán sede en las capitales de los departamentos y en aquellas entidades territoriales en las cuales el volumen de afiliados así lo requiera, su jurisdicción y competencia podrá coincidir o no con la división política territorial de los respectivos departamentos. Existirán dos tipos de juntas regionales de calificación de invalidez: tipo A y tipo B.

Son definidas como **tipo A** las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, Valle del Cauca, Antioquia, Atlántico, Bolívar, Santander, Norte de Santander, Magdalena, Córdoba, Sucre, Cesar, Quindío, Risaralda, Caldas, Nariño, Cauca, Huila, Tolima,

Boyacá y Meta. Estarán conformadas por el número de Salas de Decisión que la demanda les exija con el fin de atender, en forma eficiente y oportuna y dentro de los términos legales, las solicitudes que se les presenten para su calificación. Cada Sala de Decisión estará integrada por un mínimo de 3 (tres) médicos laborales con especialización en salud ocupacional y una experiencia en la calificación comprobada de la pérdida de la capacidad laboral, de su origen y de su fecha de estructuración, de cinco (5) años.

Son definidas como de **tipo B** las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez las de los departamentos de Arauca, Chocó, Guajira, Putumayo, Guaviare, Vaupés, Caquetá, Casanare, Guainía, San Andrés y Providencia, Vichada y Amazonas. Estarán integradas por un mínimo de 3 (tres) médicos laborales con especialización en salud ocupacional y una experiencia comprobada mínima en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral, de su origen y de su fecha de estructuración, de 1 (un) año.

Parágrafo 1°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social podrá ampliar el número de Salas de Decisión, tanto de las Juntas Regionales como de la Junta Nacional, cuando la demanda así lo requiera, cumpliendo con los perfiles señalados en la presente Ley y atendiendo las estadísticas de procesos, de la población atendida y el normal funcionamiento de la junta, así como la necesidad de dar estricto cumplimiento a los términos legales previstos en los procesos de calificación, la garantía de los derechos y principios que rigen el procedimiento de la calificación de la pérdida de la capacidad laboral, su origen y fecha de estructuración, según evaluaciones que realice el Ministerio de Trabajo, en períodos trimestrales.

Parágrafo 2°. Los miembros principales de las Juntas de Calificación de Invalidez Regionales y Nacional podrán tener suplentes, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos y términos establecidos en la presente ley ante su ausencia temporal o definitiva. El Ministro de Trabajo designará los miembros suplentes teniendo en cuenta el orden de la lista de elegibles.

Parágrafo 3°. Los médicos que no tomen posesión de sus cargos como miembros principales o suplentes serán excluidos de manera definitiva de la lista de elegibles.

Artículo 4°. *Periodos de vigencia.* El periodo de vigencia de los integrantes de las Juntas Regionales y Nacional de la Calificación de Invalidez será de cinco (5) años contados a partir de la fecha de posesión de los miembros de cada una de las Salas de Decisión.

Parágrafo. Los miembros de las Salas de Decisión de las Juntas Regional y Nacional de Calificación de Invalidez no podrán permanecer más de dos (2) periodos continuos en el mismo cargo ni suscribir contratos para realizar actividades de medicina laboral con las entidades administradoras del sistema de seguridad social hasta por un período de 3 (tres) años posterior a su desvinculación como miembro de las juntas de calificación de invalidez.

Los miembros actuales de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación no podrán optar a ser elegidos como miembros de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez ni de las Juntas Regionales de Calificación de invalidez.

Artículo 5°. *Proceso de selección.* Con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, el Ministerio del Trabajo, con el apoyo de la Comisión Nacional del Servicio Civil, por intermedio de una universidad de reconocido prestigio que cuente con áreas de formación en salud ocupacional, medicina del trabajo o laboral, realizará un concurso de méritos público y objetivo para la selección de los miembros de la Junta Nacional de Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral, estableciendo una lista de elegibles mediante la cual se conformarán los miembros principales de las Salas Decisión a partir del mayor puntaje.

Los términos y bases del concurso establecerán los parámetros y criterios para desarrollar el proceso de selección de los miembros, donde se deberán considerar los conocimientos y manejo de los diferentes manuales de calificación de las personas objeto de dictamen que puedan llegar a las juntas, tales como el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, los manuales usados para la calificación en los regímenes de excepción conforme a la presente Ley, así como las normas sobre el procedimiento, proceso de calificación del origen, pérdida de la capacidad laboral u ocupacional, origen de las contingencias, fecha de estructuración y demás normas técnicas, jurídicas y jurisprudenciales relacionadas.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Trabajo, con el apoyo de la Comisión Nacional del Servicio Civil, dispondrá de tres (3) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para la realización del concurso de selección y el nombramiento de las Salas de Decisión de los miembros de la Junta Nacional de la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Ocupacional y Laboral, del origen y de la fecha de estructuración.

Parágrafo 2°. Antes de cumplir el periodo para el cual fueron designados los delegados a las juntas de calificación de invalidez, El Ministerio del Trabajo, con el apoyo de la Comisión Nacional del Servicio Civil, convocará a un nuevo concurso

de méritos para asignar las plazas vacantes. Las listas de elegibles tendrán una vigencia de tres años a partir de su expedición y deberán ser usadas para proveer los cargos en vacancia definitiva.

Artículo 6°. *Prohibición para la vinculación con entidades de seguridad social integral o de vigilancia y control.* Los miembros principales de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y de las juntas regionales de calificación de invalidez tendrán dedicación exclusiva y por lo tanto no podrán tener vinculación contractual o laboral alguna durante su periodo como miembros de las Salas de Decisión ni podrán realizar actividades relacionadas con la calificación del origen, fecha de estructuración y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales con las entidades administradoras del sistema de seguridad social integral ni con las entidades de dirección, vigilancia y control.

Para el efecto, se deberá radicar en la Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo antes de la fecha de posesión para el periodo de vigencia certificación en la que conste la no vinculación a la que hace referencia el inciso anterior, la cual se entenderá presentada bajo la gravedad de juramento. En caso de no presentar dicha certificación, no se podrá posesionar y su nombre será excluido de la lista de elegibles. Esta certificación no será exigible para los miembros suplentes que designe el Ministerio del Trabajo, salvo que sea nombrado como integrante principal de manera permanente o ejerza esta función por un periodo superior a seis meses, caso en el cual deberá allegar la certificación antes de posesionarse como tal.

Artículo 7° *Transición* El Ministerio del Trabajo, contando con el apoyo de la Comisión Nacional del Servicio Civil, realizará los ajustes, adecuaciones, redistribuciones de cargos y demás acciones que permitan garantizar la aplicación de la presente ley, respetando el período de vigencia de las actuales juntas de calificación y los porcentajes de honorarios de los actuales miembros. El Ministro del Trabajo realizará igualmente las correspondientes designaciones y nombramientos provisionales por el periodo faltante, conforme a la lista de elegibles del actual concurso, y agotada la lista de elegibles podrá designar personas que cumplan con los requisitos para ser integrantes de Junta.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación.

Artículo 9°. *Derogatorias.* La presente ley deroga el artículo 12 del Decreto número 2463 de 2001 y los artículos 5°, 6° 7° del Decreto número 1352 de 2013 y demás normas y disposiciones que le sean contrarias.

Radicado en Bogotá, el 20 de julio de 2019,  
Por los honorables Congresistas,

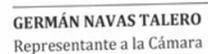
  
ALBERTO CASTILLA SALAZAR  
Senador de la República

  
ALEXANDER LÓPEZ MAYA  
Senador de la República

  
JORGE ENRIQUE ROBLEDO  
Senador de la República

  
IVÁN CEPEDA CASTRO  
Senador de la República

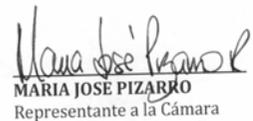
  
WILSON ARIAS CASTILLO  
Senador de la República

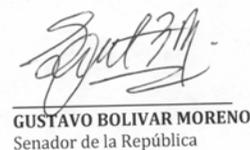
  
GERMÁN NAVAS TALERO  
Representante a la Cámara

  
JORGE GÓMEZ GALLEGO  
Representante a la Cámara

  
ANTONIO SANGUINO PAZ  
Senador de la República

  
AÍDA AVELLA ESQUIVEL  
Senadora de la República

  
MARÍA JOSE PIZARRO  
Representante a la Cámara

  
GUSTAVO BOLÍVAR MORENO  
Senador de la República

  
GUSTAVO PETRO URREGO  
Senador de la República

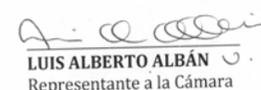
  
FELICIANO VALENCIA MEDINA  
Senador de la República

  
DAVID RÁCERRO MAYORCA  
Representante a la Cámara

  
VICTORIA SANDINO  
Senadora de la República

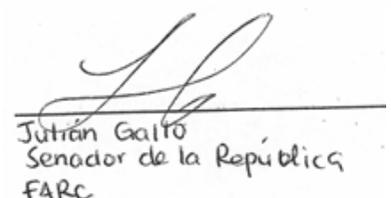
  
GRISELDA LOBO SILVA  
Senadora de la República

  
PABLO CATATUMBO  
Senador de la República

  
LUIS ALBERTO ALBÁN  
Representante a la Cámara

  
ÓMAR RESTREPO  
Representante a la Cámara

  
CARLOS CARREÑO  
Representante a la Cámara

  
Iván Cepeda Castro  
Senador de la República  
FARC

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Antecedentes

La honorable Corte Constitucional en Colombia mediante en la parte motiva de la Sentencia

de Constitucionalidad 914 de 2013 ordenó al Congreso de la República expedir las normas mediante las cuales se eligen los integrantes principales y suplentes de las Juntas Médicas de Calificación de Invalidez. En el fallo, la Corte declaró inexecutable las expresiones (i) “serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo”, contenida en el párrafo primero del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, y (ii) “los integrantes principales y suplentes de las juntas regionales de invalidez, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo”, contenida en el inciso 1° del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012.

Para resolver el anterior mandato constitucional, el articulado del presente proyecto de ley ha sido radicado en dos oportunidades anteriormente; en la Legislatura 2017-2018 cuando contó con el número 109 de 2017 y en la legislatura 2018-2019 registrado bajo el número 154 de 2018; iniciativas que además de las propuestas de normas aquí contenidas contaba con un articulado más extenso que además pretendía establecer el mecanismo de reclamación de las calificaciones.

El Proyecto de ley número 109 de 2018 fue de autoría de la bancada del Polo Democrático Alternativo y del Partido Alianza Verde en cabeza de los honorables Senadores Alberto Castilla Salazar, Iván Cepeda Castro, Jorge Enrique Robledo, Alexander López, Jorge Prieto, Antonio José Correa y los honorables Representantes a la Cámara Víctor Correa Vélez y Alirio Uribe Muñoz. Fue radicado el 20 de agosto de 2017 y designado como ponente el honorable Senador Alberto Castilla Salazar quien rindió informe de ponencia positiva publicada en *Gaceta del Congreso* número 158 de 2018. Fue allegado concepto positivo al proyecto de ley por parte de la Federación Nacional de Trabajadores y Extrabajadores Enfermos de Colombia la cual fue publicada en *Gaceta del Congreso* número 363 de 2018.

Sobre el Proyecto de ley número 109-17, el 31 de mayo de 2018 se adelantó una audiencia pública en la Comisión VII de la Cámara de Representantes que contó con la participación de las organizaciones Sindicales y de trabajadores que han acompañado la construcción del proyecto de ley entre las que se encuentran la Asociación Nacional de Trabajadores y Extrabajadores Enfermos de Colombia, Sintramineros, Sintracarbon, Sintravidicol, así como los gremios entre los que se destaca la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), Asofondos y Fasecolda e instituciones del orden nacional como el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Salud y Colpensiones. También se contó con la participación de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y miembros de las Juntas Regionales.

Dentro de la Audiencia Pública se hizo evidente la necesidad de aclarar el procedimiento para la calificación del origen de las enfermedades y de la pérdida de capacidad laboral, la importancia de establecer un mecanismo transparente para la elección de los miembros de las salas y eliminar la competencia de las Administradoras de Riesgos Laborales como responsables de la calificación en primera instancia por existir conflicto de competencias al ser “juez y parte”. El proyecto de ley fue archivado por trámite toda vez que no fue debatido en la Comisión VII del Senado de la República.

Esta misma iniciativa legislativa fue presentada el 19 de septiembre de 2018 ante la Secretaría del Senado de la República y se le asignó el número de Proyecto de ley número 154 de 2018, fue de autoría de la bancada del Polo Democrático Alternativo, del Partido Alianza Verde y la Coalición Decentes en cabeza de los honorables Senadores Jesús Alberto Castilla Salazar, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Iván Cepeda Castro, Gustavo Bolívar Moreno, Alexander López Maya y los honorables Representantes Fabián Díaz Plata, David Ricardo Racero y Jorge Alberto Gómez. El 30 de octubre de 2018 fue designado como ponente el honorable Senador Alberto Castilla Salazar por parte de la Mesa Directiva de la Comisión VII de Senado, quien rindió informe de ponencia positiva publicada en *Gaceta del Congreso* número 1027 de 2018.

El día 17 de noviembre de 2018 se adelantó sesión de la Comisión Accidental sobre Precarización Laboral, que contó con la participación de los parlamentarios de la Comisión Séptima de Senado, trabajadores sindicalizados, Colpensiones y el Ministerio del Trabajo, en donde la Ministra del Trabajo, doctora Alicia Arango insistió en que es deber del Congreso Reglamentar las Juntas Médicas de Calificación de Invalidez. El proyecto de ley fue puesto en lista de anuncios para debate en Comisión VII desde diciembre de 2018, pero únicamente hasta el 11 de junio de 2019 fue debatido. Entre las observaciones que presentaron los Senadores de la Comisión VII, se destaca que indicaron que el texto es muy extenso, lo que impide un ágil debate y que es necesario profundizar en la temática y la necesidad que otros Senadores además del Senador Castilla asuman el compromiso de ser ponentes del mismo. Es así como el 11 de junio se decide retirar el proyecto de ley por parte de los autores y fue autorizado su retiro por parte de los parlamentarios de dicha Comisión.

Es así como atendiendo a las observaciones de los parlamentarios que integran la Comisión VII, el presente proyecto de ley solo aborda una de las tres partes principales de los Proyectos de ley número 109 de 2017 y 154 de 2018, esto es, el mecanismo de composición de las Juntas

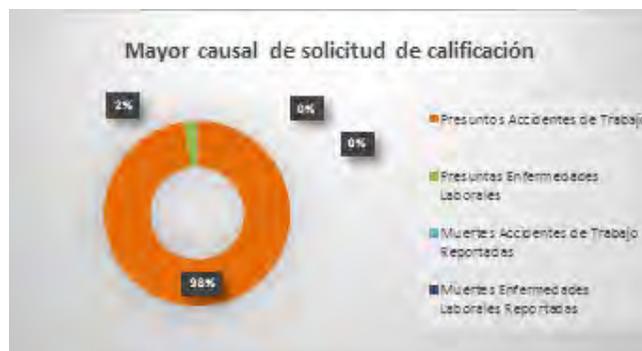
Medicas de calificación de invalidez, dejando para otras iniciativas legislativas posteriores el procedimiento para la calificación y origen de la enfermedad, las funciones y procedimientos de las Juntas Medicas de Calificación y la intermediación de las EPS y ARL en el proceso.

**2. Justificación y consideraciones al proyecto de ley**

Según información remitida por parte del Ministerio del Trabajo a la Oficina del Senador Jesús Alberto Castilla Salazar en petición respondida en el año 2016, En promedio en Colombia se presentan 2.059 accidentes de trabajo al día es decir 85 accidentes cada hora, los cuales cobran en promedio dos muertes al día. Del total de accidentes que se presentan en un día no se califican 133 accidentes y se reconoce incapacidad a penas en 42 de los casos. Estos datos del Ministerio del Trabajo para el año 2016, evidencian los niveles precarios de promoción y garantía de seguridad en el trabajo, así como los niveles de vulneración de derechos a los que están sometidos millones de trabajadores afiliados a una Administradora de Riesgos Laborales (ARL), los cuales ascienden a 10.037.000 de personas.

Vale la pena subrayar que no se tiene registro sobre trabajadores no afiliados a ARL que estaría en una situación mayor de desprotección ya que la mayor parte de la población económicamente activa es informal (67% en promedio)<sup>1</sup>. La principal causa de riesgo es el accidente asociado al trabajo.

En total al año se registraron 751.579 accidentes de trabajo, los cuales explican el 98% de las solicitudes de calificación de pérdida de capacidad laboral. El segundo hecho es la enfermedad laboral que explica el 2% de los casos, seguida por la muerte por accidente y/o muerte por enfermedad. El siguiente gráfico ilustra tal situación:



Fuente. Elaboración propia con base en cifras del Ministerio del Trabajo. 2016

Sin embargo, el siguiente cuadro evidencia el hecho silencioso de que la mayor brecha de No reconocimiento al riesgo laboral se presenta en el caso de las enfermedades laborales y las muertes por accidente de trabajo. En efecto si bien el accidente de trabajo es el evento adverso con mayor presencia en el mundo del trabajo, este no es reconocido en el 6,5% de los casos, en contraste con las enfermedades laborales que no son reconocidas en el 36% de los casos y las muertes por accidente de trabajo, que no son reconocidas en el 31% de los casos.

Análisis de brechas						
	Presuntos Accidentes de Trabajo	Accidentes de Trabajo Calificados	Presuntas Enfermedades Laborales	Enfermedades Laborales Calificadas	Muertes Accidentes de Trabajo Reportadas	Muertes Accidentes de Trabajo Calificadas
Total trabajadores	751.579	702.932	16.398	10.563	871	602
Brechas		-6,5%		-36%		-31%

Fuente: Elaboración propia con base en el Ministerio de trabajo 2016.

La solución a la situación anterior debería ser remediada de manera integral con mayor énfasis en programas que impongan la obligatoriedad de preservar las mejores condiciones para el desarrollo de la labor de sus trabajadores, en el caso de los empresarios, por el retiro de los actores beneficiados económicamente por el sistema, sobre el análisis del origen y calificación de la pérdida de capacidad laboral. Este proyecto de ley que se presenta por iniciativa de los trabajadores respaldada por el Senador Alberto Castilla, entre otras cosas propone un ordenamiento y

reglamentación clara sobre las instancias que, dentro del sistema de protección social, definen el reconocimiento de la enfermedad laboral y la pérdida de capacidad laboral en última instancia, que son las juntas de calificación de invalidez.

Sucede que la instancia de calificación de la invalidez o la pérdida de capacidad laboral, que son las juntas de invalidez creadas por el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, no brindan garantías plenas a los trabajadores para el reconocimiento, bajo mecanismos objetivos e idóneos, del pago de las prestaciones económicas a que tienen derecho. El diagnóstico refiere a que siendo que las juntas de calificación de invalidez no están debidamente reglamentadas y que no es claro su sistema de escogencia derivado de la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas que regulaban

<sup>1</sup> Del total de trabajadores afiliados a ARL el 95% corresponde a trabajadores dependientes es decir con contrato laboral formal, en tanto que los afiliados independientes corresponden al 5% del total de afiliados.

la materia, esto facilita la corrupción y la falta de ética y transparencia en el proceso de calificación por parte de los delegados.

Por último, debe destacarse que con la Sentencia C-914 de 2013 y su declaratoria de inconstitucionalidad de las normas de la Ley 1562 de 2012 que se referían a la forma de elección de los miembros de las Juntas Médicas de

Calificación, actualmente existe un vacío jurídico considerable que el Congreso de la República debe atender de manera prioritaria, pues es evidente la falta de transparencia y mérito en la provisión de estos cargos, trayendo consigo que las personas que actualmente los desempeñan, tengan nombramientos a perpetuidad. Utilizaremos la Junta Nacional de Calificación como ejemplo:

Sala	Número de integrantes	Entre 0 y 5 años de servicio	Entre 5 y 10 años de servicio	Entre 10 y 15 años de servicio	Más de 15 años de servicio
1	4	0	2	1	1
2	4	0	2	2	0
3	4	0	2	2	0
4	4	0	2	1	1
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>2</b>

*Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por las salas de decisión de la Junta Nacional de Calificación en mayo de 2018.*

La anterior información evidencia que las personas nombradas en los cargos de decisión de la Junta Médica de Calificación de Invalidez se encuentran nombradas a perpetuidad, siendo alarmante que existan cuando menos cuatro personas que llevan más de 15 años en los cargos, lo que facilita prácticas de corrupción y clientelismo.

**3. Marco jurídico relevante**

En Colombia “...conforme a la jurisprudencia constitucional, el derecho a la seguridad social es un real derecho fundamental cuya efectividad se deriva “de (i) su carácter irrenunciable, (ii) su reconocimiento como tal en los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano en la materia y (iii) de su prestación como servicio público en concordancia con el principio de universalidad<sup>2</sup>”

La Carta política en su artículo 48, establece que la seguridad social debe orientarse bajo los principios de eficiencia<sup>3</sup>, universalidad<sup>4</sup>

y solidaridad<sup>5</sup>. Esta disposición encuentra igualmente fundamento en tratados internacionales que obligan al Estado Colombiano, entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que consagra en su artículo 22 que:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

A su vez, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dispone en su artículo 9º que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.

El Protocolo de San Salvador prevé que “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez

<sup>2</sup> Ver entre otras Sentencia T-164/13 de la Corte Constitucional.

<sup>3</sup> Corte Constitucional Sentencia C-258 de 2013: “...el principio de eficiencia requiere la mejor utilización social y económica de los recursos humanos, administrativos, técnicos y financieros disponibles, para que los beneficios a que da derecho la seguridad social, sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente. La jurisprudencia de esta Corporación ha definido la eficiencia como la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos y la maximización del bienestar de las personas” .

<sup>4</sup> Corte Constitucional Sentencia C-258 de 2013 “Según el principio de universalidad, el Estado –como sujeto pasivo principal del derecho a la seguridad social– debe garantizar las prestaciones de la seguridad social a todas las personas, sin ninguna discriminación, y en todas las etapas de la vida. Por tanto, el principio de universalidad se encuentra ligado al mandato de ampliación progresiva

de la cobertura de la seguridad social señalado en el inciso tercero del mismo artículo 48 constitucional, el cual a su vez se refiere tanto a la ampliación de afiliación a los subsistemas de la seguridad social –con énfasis en los grupos más vulnerables–, como a la extensión del tipo de riesgos cubiertos”.

<sup>5</sup> Corte Constitucional Sentencia C-258 de 2013 “...la solidaridad, hace referencia a la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades. Este principio tiene dos dimensiones: de un lado, como bien lo expresa el artículo 2º de la Ley 100 de 1993, hace referencia a que el Estado tiene la obligación de garantizar que los recursos de la seguridad social se dirijan con prelación hacia los grupos de población más pobres y vulnerables; de otro, exige que cada cual contribuya a la financiación del sistema de conformidad con sus capacidades económicas, de modo que quienes más tienen deben hacer un esfuerzo mayor”.

y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. 2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto”.

Es así como, para hacer efectivo el disfrute de los derechos a la seguridad social, el Congreso Nacional, previó mediante los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, que cuando un afiliado al Sistema Integral de Seguridad Social, viese comprometida su capacidad laboral, originada en las secuelas que pudiesen generarse de padecer una enfermedad o un accidente, su estado invalidante fuera determinado en primera instancia por las denominadas Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y caso de desacuerdo, en una segunda instancia ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, facultando al Gobierno nacional, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto pudiera haber expedido el Gobierno nacional.

Esta facultad de conformación e integración de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, fue refrendada mediante la Ley 1562 de 2012, determinando en el artículo 16, párrafo 1º así “Los integrantes de las Juntas Nacionales y Regionales de Calificación de Invalidez se registrarán por la presente ley y su reglamentación, actuarán dentro del respectivo período y, en caso necesario, permanecerán en sus cargos hasta tanto se realice la posesión de los nuevos integrantes para el período correspondiente, serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo”.

Por su parte el artículo 43 de la mencionada ley, sobre los Impedimentos, recusaciones y sanciones indica que “Los integrantes principales y suplentes de las Juntas Regionales y Nacional, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo. Los integrantes serán particulares que ejercen una función pública en la prestación de dicho servicio y mientras sean parte de las Juntas de Calificación de Invalidez, no podrán tener vinculación alguna, ni realizar actividades relacionadas con la calificación del origen y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales en las Entidades Administradoras del Sistema Seguridad Social Integral, ni con sus entidades de dirección, vigilancia y control”.

Sin embargo, tales facultades que le fueron otorgadas por el Congreso al Ministerio de Trabajo, fueron declaradas inexecutable por la honorable Corte Constitucional, mediante la Sentencia C- 914 del año 2013, indicando que debía ser el Congreso Nacional el encargado de determinar la conformación e integración de las Juntas de Calificación, teniendo en cuenta los siguientes asuntos:

“... el Congreso también efectuó modificaciones en las normas que definían la integración y estructura de las juntas. Concretamente, mientras en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 previó que los miembros de las juntas serían designados por el Ministerio de Protección Social [12], la regulación actual, es decir, la prevista por la Ley 1562 de 2012 no se plantea que esos miembros principales sean designados por el Ministerio del Trabajo, sino que este órgano, por vía reglamentaria, definirá la forma en que serán seleccionados.

[...]

Esta diferencia es importante, porque en la Sentencia C-1002 de 2004 en la que la Corte declaró ajustadas a la Constitución las normas analizadas, señalando precisamente que el Congreso de la República satisfizo el principio de reserva legal al establecer directamente quién sería el órgano encargado de designar las juntas y escoger a sus integrantes principales que, en el ámbito de las juntas, equivalen también a sus órganos de dirección superior.

[...]

En las disposiciones ahora analizadas la situación es distinta, porque el Ministerio del Trabajo puede, en virtud de la atribución que el Congreso le confiere, escoger cualquier forma de designación de los miembros o de integración de los órganos superiores de dirección de las juntas de calificación de invalidez, aspectos que precisamente hacen parte de la reserva de ley explicada previamente.

[...]

Por ese motivo, los intervinientes en este trámite incurren en un error argumentativo al defender la constitucionalidad de los apartes normativos cuestionados en el primer cargo de la demanda, asumiendo que eso es lo que ordena el precedente fijado en Sentencia C-1002 de 2004.

[...]

Debe recordarse que en aquella oportunidad lo primero que afirmó la Corte es que por ser las juntas de calificación de invalidez órganos del orden nacional, su estructuración (definición de objetivos, órganos superiores de dirección y designación de sus miembros principales) sí debía ser fijada por el Legislador, y que en caso

de delegación al Ejecutivo, debía declararse la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas.

[...]

Además, en ese pronunciamiento, la Corte estudió un enunciado normativo del cual se desprendía un mandato directo al Ministerio para designar a esos miembros, y concluyó que el Congreso cumplió con su obligación constitucional, en tanto determinó el órgano que se encargaría de esa designación. En esta ocasión se analiza un enunciado normativo cuyo contenido es evidentemente distinto, en tanto delega en el Ministerio la reglamentación integral sobre qué órgano y bajo qué procedimiento serán designados los miembros de las juntas de calificación de invalidez.

[...]

Y, al hacerlo, se constata que el Congreso de la República difirió a la potestad reglamentaria la definición de elementos básicos de la estructura de las juntas de calificación de invalidez, violando así el mandato expreso del artículo 150-7, explicado en la Sentencia C-1002 de 2004, y el cual comprende el deber de definir el modo de designación de sus miembros y órganos de dirección principales.

[...]

En contra de esta conclusión, podría pensarse que sí la Corte consideró acorde con la Constitución Política el modo de designación de los miembros de las juntas previsto originalmente en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, de acuerdo con el cual correspondía al Ministerio del Trabajo integrar estos organismos, con mayor razón puede considerarse legítimo desde el punto de vista constitucional que ese Ministerio defina el modo de designación.

[...]

Ese argumento plantearía que si el Ministerio puede ejercer una función de mayor relevancia, como la designación directa de los miembros de las juntas, también debe contar con la facultad de adelantar funciones de menor alcance en relación con las juntas, como es la de definir su modo de funcionamiento. (Es por lo tanto, un argumento a fortiori, según el cual ‘quien puede lo más puede lo menos’).

[...]

Al respecto, la Sala considera, en primer término, que no resulta claro que la facultad de designar sea más amplia que la de establecer el modo de designación de los miembros de un órgano de la entidad pública y, en segundo lugar, que el argumento a fortiori no resulta aceptable en el estudio de un cargo por violación de la reserva de ley porque por medio de esta se establece una prohibición expresa al Ejecutivo para definir determinados aspectos por vía reglamentaria.

[...]

En ese sentido, la reserva legal define una competencia privativa del Congreso, sin detenerse a indicar en qué grado debe ejercerse, o en qué grado algunos aspectos podrían ser objeto de desarrollo reglamentario. El Constituyente eligió las materias que, en su concepto, deben ser objeto de discusión democrática y entre esos aspectos incluyó (según la interpretación constante de este Tribunal) el modo de designación de los órganos de dirección de las entidades del orden nacional, como las juntas de calificación de invalidez. Debe recordarse entonces que la reserva de ley es una manifestación del principio democrático y del principio de separación de funciones entre las distintas ramas del poder público.

[...]

Además de ello, el razonamiento según el cual quien puede lo más puede lo menos no resulta aplicable en este escenario, porque la cláusula general de competencia de los órganos del poder público prevé que estos solo pueden ejercer las funciones expresamente definidas en el orden jurídico, tal como se desprende de los artículos 6º y 121 de la Carta Política. En ese sentido, el adagio citado solo tendría validez en una versión restringida: quien puede lo más puede lo menos, siempre que esté amparado por una norma que le confiera competencia, o, contrario sensu, siempre que el asunto objeto de desarrollo no haga parte de las facultades que privativamente el Constituyente entregó a otro órgano, en este caso, al Congreso de la República. En consecuencia, la Sala declarará la inexequibilidad de los fragmentos cuestionados en el cargo primero del escrito de demanda.

[...]

Ahora bien, la Sala constata que el Ministerio del Trabajo ya ha efectuado la reglamentación prevista en la Ley 1562 de 2012 y que en ella se prevén diversas etapas y requisitos para que el propio Ministerio designe a los miembros de las juntas. Podría considerarse entonces superfluo un pronunciamiento sobre el asunto, tomando en cuenta que la reglamentación ha seguido el camino previamente previsto por el Legislador, en la Ley 100 de 1993.

[...]

Sin embargo, ello implicaría resolver un problema abstracto de constitucionalidad a partir de un hecho concreto de carácter contingente, pues así como en esta oportunidad el Ministerio siguió un camino inspirado en la legislación del año 1993, en otra eventual regulación podría apartarse por completo de ese esquema y, como las juntas hacen parte de la estructura de la administración pública, invadir la reserva de ley. Por ese motivo, debe recordarse que la discusión no gira en torno a cuál es el mecanismo adecuado para acceder a las juntas, sino el respeto por la reserva de ley. Es esa

la ratio decidendi de la Sentencia C-1002 de 2004, precedente relevante para la definición del cargo propuesto por el actor. Y ese precedente indica que corresponde al Congreso y no al Gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria, determinar la estructura de las juntas y el modo de designación de sus miembros” (*subrayas fuera del texto original*).

[...]

A través de este proyecto de ley, se busca corregir las serias desviaciones que se han venido presentando en el funcionamiento y en el reconocimiento de los derechos sociales de los trabajadores que se ven afectados por las consecuencias de haber padecido un accidente de trabajo o haber sufrido una enfermedad, garantizando y fortaleciendo el derecho a un debido proceso en la calificación de la invalidez.

Como es sabido el debido proceso, fue elevado a derecho constitucional en el artículo 29 de la Carta Política y se reclama de toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. De igual manera numerosos instrumentos internacionales han recogido la importancia y obligatoriedad de estas garantías, entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>6</sup>, la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>7</sup>.

La Corte Constitucional, igual que la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de derechos humanos, han marcado pautas relevantes en punto del alcance del derecho al debido proceso y que dan cuenta de su observancia “...en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos”<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> En el artículo 14.1 dispone que “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”. (*subraya fuera de texto*).

<sup>7</sup> En el artículo 8.1 prevé que “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. (*subrayado fuera de texto*).

<sup>8</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 15, par. 118.

Se indica igualmente que:

“La imparcialidad del tribunal y la publicidad de las actuaciones son importantes aspectos del derecho a un juicio justo en el sentido del párrafo 1 del artículo 14. La ‘imparcialidad’ del tribunal supone que los jueces no deben tener ideas preconcebidas en cuanto al asunto de que entienden y que no deben actuar de manera que promuevan los intereses de una de las partes”<sup>9</sup>.

En igual sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional sobre la necesidad de respetar y garantizar el debido proceso en las actuaciones que se surtan en el sistema de seguridad social en pensiones en Colombia<sup>10</sup>, en consideración a que este es un servicio público relacionado con diversos derechos constitucionales como el derecho a la pensión y fundamentales como el derecho al mínimo vital, la dignidad humana, entre otros.

Es así, como la razón que motiva este proyecto de ley, es la de además de dar cumplimiento al mandato de la Corte Constitucional en su Sentencia C-914 de 2013, la de reforzar las medidas que blinden las garantías requeridas para la calificación de la invalidez, buscando que la conformación de los cuerpos colegiados encargados de adoptar las decisiones en la materia, responda a criterios objetivos de experticia (conocimientos y experiencia) y estabilidad<sup>11</sup>.

#### 4. Conclusiones

De esta manera el presente proyecto de ley, recoge y armoniza disposiciones que han transitado por la errática normativa que en la materia se ha expedido y que han regido el funcionamiento y conformación de las Juntas de calificación de la invalidez, conservando en buena parte, aspectos de estas disposiciones.

También se ha considerado importante incorporar, medidas tendientes a poner fin a prácticas que hoy afectan la efectividad de estas corporaciones, la imparcialidad de sus miembros y la seguridad jurídica de quienes acuden a las mismas.

<sup>9</sup> Comité de Derechos Humanos, Caso Karttunen c. Finlandia, Comunicación número 387/1989 CCPR/C/46/D/387/1989 (1989); par. 7.2.

<sup>10</sup> Ver Corte Constitucional Sentencias T-516 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz; sentencia T-450 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; Sentencia T-411 de 2011, M.P. José Ignacio Pretelt Chaltjub; Sentencia T-701 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; Sentencia T-431 de 2011; Sentencia T-424 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>11</sup> Id. Principio no. 11. La estabilidad en el cargo como forma de garantizar la independencia e imparcialidad de los funcionarios, fue también acogida por la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso Belilos v. Switzerland, App. no. 10328/83, Eur. H.R. (1988), par. 67.

En este orden de ideas, además de condensar la normativa existente sobre la composición e integración de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de la Invalidez, se pretenden establecer criterios y procedimientos de selección más severos para los aspirantes a las mismas, así como lo es el de generar impedimentos, para que una vez terminado su periodo en este cuerpo colegiado sus miembros no ingresen inmediatamente a la nómina de las administradoras del sistema de seguridad social, lo que pone en riesgo la imparcialidad de las decisiones.

De esta manera, se busca cerrar la “puerta giratoria” que permite hoy que los miembros de la Junta transiten entre esta y las entidades responsables del pago de las prestaciones del trabajador o trabajadora asegurada. Práctica que conlleva un alto riesgo de parcialización de los integrantes de las Juntas y un alto riesgo de corrupción y clientelismo en el sistema.

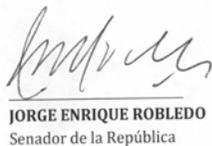
Así mismo, al facultar al Ministerio de Trabajo y la Comisión Nacional del Servicio Civil para que, cumpliendo con los con los perfiles señalados en la presente Ley y atendiendo las estadísticas de los procesos de la calificación de invalidez de la población atendida y el normal funcionamiento de las juntas, así como a la necesidad de dar estricto cumplimiento de los términos legales previstos en los procesos de calificación, cuando la demanda así lo requiera, se puedan ampliar el número de Salas de Decisión que conforman las Juntas de Calificación de Invalidez, con lo cual se garantiza un eficiente y oportuno reconocimiento de los derechos a la seguridad social.

De los senadores y representantes:

De los senadores y representantes:

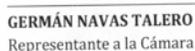
  
ALBERTO CASTILLA SALAZAR  
Senador de la República

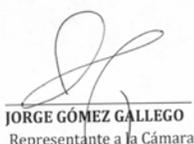
  
ALEXANDER LÓPEZ MAYA  
Senador de la República

  
JORGE ENRIQUE ROBLEDO  
Senador de la República

  
IVÁN CEPEDA CASTRO  
Senador de la República

  
WILSON ARIAS CASTILLO  
Senador de la República

  
GERMÁN NAVAS TALERO  
Representante a la Cámara

  
JORGE GÓMEZ GALLEGO  
Representante a la Cámara

  
ANTONIO SANGUINO PAZ  
Senador de la República

  
AÍDA AVELLA ESQUIVEL  
Senadora de la República

  
MARIA JOSÉ PIZARRO  
Representante a la Cámara

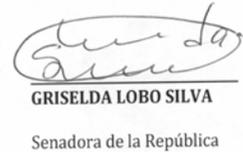
  
GUSTAVO BOLIVAR MORENO  
Senador de la República

  
GUSTAVO PETRO URREGO  
Senador de la República

  
FELICIANO VALENCIA MEDINA  
Senador de la República

  
DAVID RACERO MAYORCA  
Representante a la Cámara

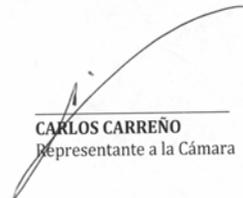
  
VICTORIA SANDINO  
Senadora de la República

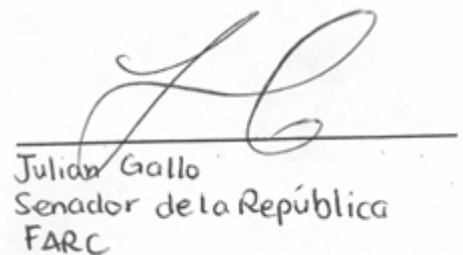
  
GRISELDA LOBO SILVA  
Senadora de la República

  
PABLO CATATUMBO  
Senador de la República

  
LUIS ALBERTO ALBÁN  
Representante a la Cámara

  
ÓMAR RESTREPO  
Representante a la Cámara

  
CARLOS CARREÑO  
Representante a la Cámara

  
Julian Gallo  
Senador de la República  
FARC

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

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

El día 31 del mes Julio del año 2019  
se radicó en este despacho el proyecto de ley  
N°. 90 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: \_\_\_\_\_

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 31 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 90 de 2019 Senado, por la cual se establece la conformación e integración de las juntas regionales y nacional de la calificación

de invalidez y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Jesús Alberto Castilla Salazar, Alexander López Maya, Jorge Enrique Robledo, Iván Cepeda Castro, Wilson Néber Arias, Victoria Sandino Simanca, Criselda Lobo Silva, Julián Gallo Cubillos*; honorable Representante *Jorge Alberto Gómez Gallego, María José Pizarro Rodríguez, David Ricardo Racero Mayorca, Luis Alberto Albán Urbano, Ómar de Jesús Restrepo Correa, Carlos Carreño Marín*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 31 de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 91  
DE 2019 SENADO**

*por medio de la cual se promueve el respeto y la defensa de la dignidad y memoria de las víctimas de graves crímenes y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la Ley.* La presente ley tiene por objeto promover el respeto y la defensa de la dignidad y memoria de las víctimas de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico y actos terroristas, mediante la prohibición de conmemoraciones públicas a sus victimarios.

Artículo 2°. *Prohibición de actos públicos de conmemoración o exaltación.* Prohíbese la celebración de actos públicos, oficiales o no, conmemorativos o que exalten a personas

sancionadas por comportamientos constitutivos de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico o terrorismo, así como a grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley, grupos terroristas nacionales o extranjeros, aún después de su desarticulación.

Parágrafo. A los efectos del presente artículo, se consideran actos conmemorativos o de exaltación los homenajes, exhibición pública de monumentos, placas, escudos, menciones honoríficas, premios, banderas, pancartas, pendones o cualquier otra pieza publicitaria, u otro similar que sea alusiva o que suponga un reconocimiento o distinción personal o colectiva, ya sea en vida o póstumamente.

Artículo 3°. Adiciónese el siguiente literal al numeral 2 del artículo 33 de la Ley 1801 de 2016:

*“f) Rendir homenaje, enarbolar banderas, pancartas, pendones o cualquier otra pieza gráfica alusiva o que suponga un reconocimiento o distinción personal o colectiva a personas sancionadas por comportamientos constitutivos de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico o terrorismo, así como a grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley, grupos terroristas nacionales o extranjeros, aún después de su desarticulación.”*

Artículo 4°. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 53 de la Ley 1801 de 2016:

*“Parágrafo 3°. Ninguna autoridad administrativa podrá autorizar reuniones o manifestaciones públicas que busquen conmemorar o exaltar a personas sancionadas por comportamientos constitutivos de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico o terrorismo, así como a grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la Ley, grupos terroristas nacionales o extranjeros, aún después de su desarticulación.”*

Artículo 5°. *Responsabilidad disciplinaria.* Los servidores públicos y los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria, que autoricen, promuevan, convoquen o de cualquier modo patrocinen, o participen en actos públicos prohibidos por la presente ley incurrirán en causal de mala conducta.

Artículo 6°. *Intangibilidad de tratamientos judiciales especiales.* La prohibición de que trata la presente ley no enervará los efectos jurídicos de tratamientos judiciales especiales, ni el ejercicio de derechos políticos derivados de acuerdos suscritos entre el Gobierno nacional y organizaciones armadas al margen de la ley.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.



## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 91 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se promueve el respeto y la defensa de la dignidad y memoria de las víctimas de graves crímenes y se dictan otras disposiciones*

#### **1. INTRODUCCIÓN**

Uno de los postulados reconocido como principio básico *sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de Derechos Humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, formulado y aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 60/147 del 16 de diciembre de 2005<sup>1</sup>, dicta que:

*Las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos, y han de adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como los de sus familias. El Estado debe velar por que, en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencia o traumas gocen de una consideración y atención especiales para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma.*<sup>2</sup>

Este principio sintetiza, al tiempo fundamenta, la obligación que les asiste a los Estados de asegurar las condiciones necesarias que les permitan a las víctimas de graves crímenes la superación de los hechos victimizantes, dejándolas a salvo de situaciones que vulneren sus derechos, pongan en

riesgo su seguridad, afecten su intimidad o que supongan un tratamiento discriminatorio o lesivo a su dignidad.

Específicamente, el debido trato que ha de proporcionársele a las víctimas de delitos comprende el aseguramiento de su bienestar físico y psicológico, lo que involucra, evidentemente, prevenir que se les confronte nuevamente con los crímenes sufridos; de este modo ha sido entendido por la Organización de Naciones Unidas,

*Principio 37. Ámbitos incluidos en las garantías de no repetición.*

*El Estado debe tomar las medidas apropiadas a fin de que las víctimas no puedan ser de nuevo confrontadas a violaciones que afecten ser dignidad. (...)*<sup>3</sup>

Este compromiso internacional de los Estados frente a las víctimas, les significa la inaplazable obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir o sancionar situaciones que conlleven un desconocimiento de la memoria colectiva, por representar una negación intrínseca de los crímenes y la correspondiente responsabilidad de sus perpetradores. Sin lugar a dudas, en el amplio catálogo de situaciones de esta naturaleza, la celebración de actos públicos de exaltación o conmemoración de los victimarios, así como de los grupos armados al margen de la ley, ocupa un lugar privilegiado, por constituir una expresión apologética del crimen y un aleve atentado a la dignidad de sus víctimas.

Ello ha motivado a diferentes Estados a adoptar, o procurar hacerlo, medidas legislativas que proscriben este tipo de expresiones, mediante el recurso a instrumentos jurídicos de corrección, esencialmente de carácter penal. Entre los casos más paradigmáticos se cuentan el italiano, el francés y el alemán, en relación con la prohibición de la apología del fascismo y del nazismo (prohibición de la ideología), y el español, que criminaliza la incitación al odio, discriminación o violencia, y la exaltación del terrorismo.

Así, el código penal italiano castiga con prisión y multa la *apología del fascismo*, conducta que se materializa en actos de enaltecimiento o propaganda con dicha finalidad (Artículo 4 de la *Legge 20 giugno 1952*); el código penal francés, en el artículo R645-1, igualmente le reconoce la calidad de delito la *“muestra o exhibición de cualquier uniforme, insignia o emblema”* alusivas a organizaciones que hayan sido declaradas como ilegales con fundamento en el Estatuto del Tribunal

<sup>1</sup> Idéntico mandato es encontrado en Resolución 2005/35, de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, del 19 de abril 2005.

<sup>2</sup> En la misma Resolución, la Asamblea General precisó que, para efectos de la misma, se entendía como víctima *“toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de Derechos Humanos o una violación grave del Derecho Internacional Humanitario.”*

<sup>3</sup> Aprobado por la Comisión de Derechos Humanos, *Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías*, de la Organización de Naciones Unidas, como *Principios para la protección y promoción de los Derechos Humanos, para la lucha contra la impunidad.*

Militar Internacional –como el partido nazi–<sup>4</sup>; en tanto que los artículos 86 y 86A del código penal alemán, castiga los actos de propaganda de organizaciones anticonstitucionales –como el partido nazi–, así como la exhibición de símbolos, alusivos a estas, tales como banderas o realizar públicamente el saludo nazi.

De otro lado, la legislación española, si bien no proscribiera expresamente el antisemitismo, el fascismo o nazismo, como prácticas o ideologías, castiga con penas de prisión y multa la promoción o incitación pública, directa o indirecta, al odio, hostilidad, discriminación o violencia. (Art. 510 del código penal). Asimismo, en el artículo 61 de la Ley 29 del 22 de septiembre de 2011 sobre el *Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo*, relativo a la *defensa del honor y la dignidad de las víctimas*, el Estado español prohíbe la exhibición pública de monumentos, escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas, individual o colectivo del terrorismo, de los terroristas o de las organizaciones terroristas, así como la celebración pública de actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de sus víctimas o de los familiares de estas.

En el caso colombiano no existe disposición legal alguna que proscriba específicamente actos de esta naturaleza, aunque debe anotarse como precedente la tipificación de la *apología del genocidio*, que se hace en el artículo 102 de la Ley 599 de 2000 –entendida como la difusión, por cualquier medio, *de ideas o doctrinas que propicien, promuevan, el genocidio o el antisemitismo o de alguna forma lo justifiquen o pretendan la rehabilitación de regímenes o instituciones que amparen prácticas generadoras de las mismas*–.

Ahora bien, lo previsto en los artículos 4° y 25 de la Ley 1448 de 2011, *por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación*

<sup>4</sup> El artículo 9° de este Estatuto del Tribunal de Núremberg (1945) prescribía:

**Artículo 9°**

*En el juicio de aquella persona o personas miembros de algún grupo u organización, el Tribunal podrá declarar (en relación con cualquier acto por el que dicha persona o personas puedan ser castigados) que el grupo u organización a la que pertenecía la citada persona o personas era una organización criminal.*

*Una vez recibido el Escrito de Acusación, el Tribunal hará las notificaciones que estime convenientes si estima que la acusación pretende que el Tribunal haga tal declaración, y cualquier miembro de la organización tendrá derecho a solicitar al Tribunal permiso para ser oído por el mismo respecto de la cuestión de la naturaleza criminal de la organización.*

*El Tribunal estará facultado para acceder a la petición o denegarla. En caso de acceder, el Tribunal podrá indicar la forma en que serán representados y oídos los solicitantes.*

*integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*, puede ser tenido como base axiológica suficiente para proscribir manifestaciones públicas de exaltación o conmemoración de personas sancionadas por violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico o terrorismo, así como a las organizaciones armadas al margen de la ley, en la medida en que reconoce el derecho de las víctimas a ser tratadas *con consideración y respeto* a su integridad y honra<sup>5</sup>, y a ser reparadas integralmente, lo que involucra las garantías de no repetición, en sus dimensiones *individual, colectiva, material, moral y simbólica*<sup>6</sup>.

El presente proyecto, en consideración del deber de defensa y protección de la dignidad y honra de las víctimas de graves crímenes que le asiste al Estado colombiano y, especialmente, al derecho de estas a no ser revictimizadas o expuestas a situaciones que entrañen la negación de los hechos victimizantes y de la responsabilidad de las personas sancionadas por los mismos, pretende prohibir en forma expresa la celebración pública de actos de conmemoración o exaltación de los victimarios o de las organizaciones armadas ilegales, aún después de su desestructuración.

El proyecto, como más adelante se explica con mayor rigor, igualmente parte por reconocer los actos proscritos como atentatorios o lesivos de la convivencia ciudadana y la moralidad pública, por lo que procura una modificación del Código Nacional de Policía y Convivencia vigente, Ley 1801 de 2016, en sentido de reconocerlas dicha

<sup>5</sup> **ARTÍCULO 4°. DIGNIDAD.** *El fundamento axiológico de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, es el respeto a la integridad y a la honra de las víctimas. Las víctimas serán tratadas con consideración y respeto, participarán en las decisiones que las afecten, para lo cual contarán con información, asesoría y acompañamiento necesario y obtendrán la tutela efectiva de sus derechos en virtud del mandato constitucional, deber positivo y principio de la dignidad. El Estado se compromete a adelantar prioritariamente acciones encaminadas al fortalecimiento de la autonomía de las víctimas para que las medidas de atención, asistencia y reparación establecidas en la presente ley, contribuyan a recuperarlas como ciudadanos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes.*

<sup>6</sup> **ARTÍCULO 25. DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL.** *Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley. La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.*

calidad y habilitar la aplicación de los consecuentes correctivos policivos, sin perjuicio de que las mismas puedan adecuarse a descripciones típicas del Código Penal vigente.

## 2. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

### 2.1. De las víctimas de graves crímenes en Colombia

En Colombia, las víctimas del terrorismo y otras violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario están amparadas por las siguientes normas: Ley 1448 de 2011, Convenio 169 de la OIT, la Ley 21 de 1991, Ley 387 de 1997, Ley 418 de 1997 (convivencia y justicia), Decreto 1290 de 2008 (reparación individual), y la Ley 975 de 2005 (justicia y paz), pero ninguna proscribiera las manifestaciones públicas de exaltación o conmemoración de personas sancionadas por violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico o terrorismo, así como a las organizaciones armadas al margen de la ley.

De acuerdo con cifras oficiales en Colombia entre 1958 y 2012 el conflicto armado ha ocasionado la muerte de por lo menos 220.000 personas. Así mismo al 31 de marzo del 2013 el Registro Único de Víctimas-RUV1— de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas reportó que 166.069 civiles fueron víctimas fatales del conflicto armado desde 1985 hasta esa fecha (2017).

Sin embargo, este balance es parcial debido a que el marco legal solo reconoce a las víctimas a partir del 1° de enero de 1985, lo que excluye a 11.238 víctimas documentadas en la base de datos del Grupo de Memoria Histórica entre 1958 y 1984. Así mismo, es importante señalar que en el RUV no están incluidos los combatientes muertos en las acciones bélicas.

Cifras del GMH, indican que entre 1958 y 2012, murieron 40.787 combatientes y de estas muertes el 81,5% corresponde a civiles y el 18,5% a combatientes, es decir, que aproximadamente ocho de cada diez muertos han sido civiles y que, por lo tanto, son ellos—personas no combatientes, según el Derecho Internacional Humanitario— los más afectados por la violencia.

Según el subregistro que, proyectado a la totalidad de casos documentados por el GMH entre 1985 y 2012 (36.674 civiles muertos), evidencia un total de, por lo menos, 31.500 casos que deberían ser verificados y validados para su inclusión en el RUV.

Al 31 de marzo del 2013, el RUV reportó 25.007 desaparecidos, 1.754 víctimas de violencia sexual, 6.421 niños, niñas y adolescentes

reclutados por grupos armados, y 4.744.046 personas desplazadas.

De acuerdo con el GMH reporta 27.023 secuestros asociados con el conflicto armado entre 1970 y 2010.

De otra parte el Programa Presidencial de Atención Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA) reporta 10.189 víctimas de minas antipersonal entre 1982 y 2012.

El fenómeno del desplazamiento según proyecciones de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), indican que para el periodo 1985-1995 estiman que 819.510 personas fueron desplazadas como consecuencia del conflicto armado. La cifra de desplazados podría acercarse a las 5.700.000 personas, lo que equivaldría a un 15% del total de la población colombiana.

Los documentos de memoria histórica indican que de las 1.982 masacres<sup>12</sup> documentadas por el GMH entre 1980 y 2012,<sup>13</sup> los grupos paramilitares perpetraron 1.166, es decir, el 58,9% de ellas. Las guerrillas fueron responsables de 343 y la Fuerza Pública de 158, lo que equivale al 17,3% y 7,9%, respectivamente. Por otra parte, 295 masacres, equivalentes al 14,8% del total, fueron cometidas por grupos armados cuya identidad no se pudo esclarecer.<sup>14</sup> Las veinte masacres restantes corresponden a acciones conjuntas de grupos paramilitares y miembros de la Fuerza Pública, o a acciones de otros grupos armados (agente extranjero<sup>15</sup>, o milicias populares). Esto significa que, aproximadamente, por cada masacre que perpetraron los grupos guerrilleros, los paramilitares efectuaron tres.

Sobre este fenómeno del secuestro, de los 27.023 secuestros reportados entre 1970 y 2010,<sup>19</sup> las guerrillas son autoras de 24.482, lo que equivale al 90,6%. Los paramilitares han realizado 2.541 secuestros, correspondientes al 9,4%.

El Registro Nacional de Desaparecidos reportó al mes de noviembre del 2011, 50.891 casos, de los cuales se presume que 16.907 corresponden a desapariciones forzadas, mientras que el RUV registra 25.007 personas desaparecidas forzosamente como producto del conflicto armado.

De acuerdo con la información provista por Cifras & Conceptos para el GMH, entre 1970 y 2010 se registraron en Colombia 27.02379 secuestros asociados con el conflicto armado. Otros 9.568 más perpetrados por la criminalidad organizada; 1962, por otros autores; y de otros 500 no se conoce a los responsables.

Fue entre los años de 1996 y el 2002, cuando el secuestro alcanzó los niveles más altos en la historia del conflicto armado en Colombia, pues se perpetraron 16 veces más secuestros que en los

periodos anteriores. Las Farc se convirtieron en los principales perpetradores con 8.578 secuestros, seguidos por el ELN con 7.108 y otras guerrillas con 354.

Otro capítulo de la historia que ha dejado miles de víctimas son las minas antipersona; de 861 víctimas entre 1990 y 1999, se pasa a 5.113 entre 2000 y 2006, y 4.152 entre 2007 y 2012.

Según los registros oficiales, la letalidad de las minas antipersonal, por lo menos en el caso colombiano, es comparativamente menor respecto a otras modalidades de violencia: ha dejado 8.070 lesionados y 2.119 muertos. (Programa Presidencial de Acción Integral contra las Minas Antipersonal, consultado el 8 de junio del 2013).

El Grupo de Memoria Histórica documentó 95 atentados terroristas en el conflicto armado entre 1988 y el 2012, con un total de 223 víctimas fatales y 1.343 heridos. De los 95 casos, 77 fueron perpetrados por las guerrillas (principalmente las Farc, con 55, y el ELN, con 12), 16 por grupos armados no identificados y 2 por autodefensas ilegales.<sup>7</sup>

## 2.2. Deber del Estado y derecho de las víctimas de graves delitos a la memoria histórica

Pierre Nora, quizá el más sobresaliente precursor de la expresión “*memoria histórica*”, en cita de Eduardo Porras Mendoza, explica en forma excepcional la relación entre los dos términos que la componen (memoria e historia). Para Nora, la integración de términos en apariencia incompatibles, da por resultado una expresión que alude, tanto a la subjetividad de quien ha sido protagonista de determinadas vivencias, como al ejercicio intelectual de reconstrucción intersubjetiva de lo ocurrido en el pasado a partir del análisis, interrelación y comparación de los “rastros” disponibles.

*Memoria e historia funcionan en dos registros radicalmente diferentes, aun cuando es evidente que ambas tienen relaciones estrechas y que la historia se apoya, nace de la memoria. La memoria es el recuerdo de un pasado vivido o imaginado. Por esa razón, la memoria siempre es portada por grupos de seres vivos que experimentaron los hechos o creen haberlo hecho. La memoria, por naturaleza, es afectiva, emotiva, abierta a todas las transformaciones, inconsciente de sus sucesivas transformaciones, vulnerable a toda manipulación, susceptible de permanecer latente durante largos períodos y de bruscos despertares. La memoria es siempre un fenómeno colectivo, aunque sea psicológicamente vivida como individual. Por el contrario, la historia es una construcción siempre problemática e incompleta de aquello que ha dejado de existir, pero que dejó*

*rastros. A partir de esos rastros, controlados, entrecruzados, comparados, el historiador trata de reconstituir lo que pudo pasar y, sobre todo, integrar esos hechos en un conjunto explicativo. La memoria depende en gran parte de lo mágico y sólo acepta las informaciones que le convienen. La historia, por el contrario, es una operación puramente intelectual, laica, que exige un análisis y un discurso críticos. La historia permanece; la memoria va demasiado rápido. La historia reúne; la memoria divide.<sup>8</sup>*

En tal sentido, *Memoria e historia* se acoplan para aludir a los esfuerzos que las sociedades humanas llevan a cabo con el propósito de rehacer, registrar y socializar con las siguientes generaciones su pasado. La preservación y transferencia intergeneracional de específicas vivencias deviene en factor individualizador y cohesionador de las sociedades.

Ahora bien, las atrocidades ocurridas durante la Segunda Guerra Mundial y, concretamente, la necesidad colectiva de asegurar que en el futuro no se repitieran, así como conmemorar perennemente a sus víctimas, explican los ingentes esfuerzos llevados a cabo para registrarlos una vez cesada la conflagración. De otro lado, alrededor del mundo, diversos Estados, de tradiciones jurídicas disímiles, han incorporado a sus ordenamientos normativos disposiciones que proscriben la evocación y exaltación de los regímenes represivos que los patrocinaron y a sus perpetradores, al tiempo que reconocen la dimensión de los crímenes y procuran su no repetición.

La generación de conciencia colectiva en torno a situaciones que desestabilizan la convivencia de las naciones y representan una amenaza a la comunidad humana, como especie, ha evolucionado hasta nuestros días en un deber de los Estados democráticos de llevar a cabo acciones por preservar y transferir la información sobre este tipo de situaciones; de ahí que, en la actualidad, se tienda a asociar exclusivamente dicho término con un pasado de atrocidades.

En Colombia, el artículo 143 de la Ley 1448 de 2011 alude al *Deber de Memoria del Estado*, que se traduce “*en propiciar las garantías y condiciones necesarias para que la sociedad, a través de sus diferentes expresiones..., puedan avanzar en ejercicios de reconstrucción de memoria como aporte a la realización del derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto.*”-Sic—En estos términos, el Estado colombiano está en la obligación de llevar a cabo e incentivar acciones sociales que tengan estos

<sup>7</sup> Cifras tomadas del Informe “Basta Ya” Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad.

<sup>8</sup> PORRAS MENDOZA, Eduardo. *La odisea de la Historia en tiempos de memoria: entre los cantos de sirenas y el manto de Penélope*. Revista Historia y Memoria. Julio-Diciembre, Año 2014, Tunja, Colombia. Páginas 21-56. Página 27.

finés, con un doble propósito: (i) Servir de tributo o reconocimiento a las víctimas de los graves de los crímenes, y (ii) Hacer las veces de garantía de no repetición.

Ahora bien, la memoria histórica, en relación con contextos de violencia generalizada y sistemática, tiene una dimensión adicional: constituye un *derecho de las víctimas a ser reconocidas como tales y dignificadas* a través de del registro de los crímenes sufridos.

La Corte Constitucional, en Sentencia T-653 de 2012, afirmó en este sentido que:

*El derecho a la memoria ha sido estudiado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aclarando su alcance. En su jurisprudencia – como en el caso de los 19 Comerciantes- ha ordenado a los Estados adoptar medidas para la preservación de la memoria de las víctimas como parte de la reparación y también ha ordenado medidas para la preservación de la memoria histórica. La Corte Interamericana ha distinguido esas dos dimensiones del derecho: por un lado, aquella cuya finalidad es contribuir a resarcir a los individuos afectados con la violación de los derechos humanos y, por otro, la que busca la no repetición de tales violaciones. Hay, entonces, un aspecto individual y otro colectivo de este derecho. Esta diferencia quedó establecida claramente, por ejemplo, en el caso Anzualdo Castro vs. Perú, en el que consideró que la construcción del Museo de la Memoria, si bien era significativa en la edificación de la memoria histórica y como medida de no repetición, no lo era como medida individual de satisfacción y se ordenaron otras de carácter individual. En su dimensión colectiva, el ejercicio de la confrontación con el pasado debe estar llamado a superar memorias generales irracionales que justifican actos contrarios a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Debe contribuir a salvar tópicos como “algo habrán hecho” o “fue legítimo en medio de esta guerra”, en los cuales las víctimas terminan siendo culpables de su propia desgracia o, en el mejor de los casos, efectos colaterales que se justifican en el contexto del conflicto. Por otro lado, la memoria de la víctima debe servir para evitar, parafraseando a Theodor Adorno, que los muertos hayan de ser también timados en lo único que nuestra inconciencia les puede regalar: la memoria. Ante los graves hechos generados por la violación de derechos humanos, una parte de la reparación debe consistir en que a las víctimas se les reconozca como tal; en su individualidad no deben pasar a la posteridad como perpetradores sino como receptores de graves ofensas, personas inocentes que perdieron su vida, sus familias, sus tierras o sus proyectos de vida por cuenta del injusto trato de otros.*

La memoria histórica, bajo este entendido bidimensional, entraña para el Estado obligaciones

de hacer a favor de la promoción y protección de la dignidad de las víctimas, entre las que se cuentan, evidentemente, las que tengan por finalidad prevenir manifestaciones apologéticas como las que se buscan proscribir con el presente proyecto de ley, teniendo por sabido que las mismas conllevan la negación de los crímenes y la consecuente invisibilización de los afectados. En este punto surge evidente la tensión entre el derecho de las víctimas –y el correlativo deber del Estado de protección– con la libertad de expresión de quienes llevan a cabo estas reprochables acciones, la que debe resolverse en favor de las primeras, como pasa a explicarse.

### 2.3. Derechos de las víctimas de graves crímenes

El Derecho Internacional y el doméstico, así como la jurisprudencia y pronunciamientos de organismos de protección de los Derechos Humanos y de tribunales nacionales, han desarrollado un robusto y bien definido marco regulatorio de los derechos de las víctimas de crímenes, en relación con la *verdad, la justicia, la reparación y la no repetición*.

En el Sistema Universal de Derechos Humanos, en desarrollo de la Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los distintos Pactos y Protocolos sobre la misma materia, se han aprobado diferentes instrumentos jurídicos que afirman la importancia de las víctimas en el seno de la comunidad de naciones y propenden por la defensa y promoción de sus derechos, como compromiso de los Estados.

En primer lugar, la ya comentada Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea de Naciones Unidas, es clara en afincar los principios que desarrolla –como herramientas para que los Estados cumplan de mejor manera sus obligaciones frente a las víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos y el derecho internacional humanitario— en el deber de la comunidad internacional en procurar el respeto de la dignidad de este grupo poblacional.

*al hacer valer el derecho de las víctimas a interponer recursos y obtener reparaciones, la comunidad internacional hace honor a su palabra respecto del sufrimiento de las víctimas, los supervivientes y las generaciones futuras y reafirma el derecho internacional en la materia,*

(...)

*Recordando las disposiciones que reconocen el derecho a un recurso a las víctimas de violaciones de las normas internacionales de Derechos Humanos, disposiciones que figuran en numerosos instrumentos internacionales, en particular el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos 1, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 2, el artículo 6 de la Convención*

*Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 14 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y el artículo 39 de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como a las víctimas de violaciones del derecho internacional humanitario, disposiciones que figuran en el artículo 3 de la Convención de La Haya relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre de 18 de octubre de 1907 (Convención IV), en el artículo 91 del Protocolo adicional de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), de 8 de junio de 1977, y en los artículos 68 y 75 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional,<sup>9</sup>*

La Resolución da cuenta del conjunto de instrumentos internacionales que contienen y desarrollan el compromiso de protección que les compete a los Estados. De esta manera, empieza por describir el alcance de lo que denomina *Obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario:*

1. La obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario según lo previsto en los respectivos ordenamientos jurídicos dimana de:
  - a) Los tratados en los que un Estado sea parte;
  - b) El Derecho Internacional consuetudinario;
  - c) El derecho interno de cada Estado.
2. Si no lo han hecho ya, los Estados se asegurarán, según requiere el derecho internacional, de que su derecho interno sea compatible con sus obligaciones jurídicas internacionales del modo siguiente:
  - a) *Incorporando las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario a su derecho interno o aplicándolas de otro modo en su ordenamiento jurídico interno;*
  - b) Adoptando procedimientos legislativos y administrativos apropiados y eficaces y otras medidas apropiadas que den un acceso equitativo, efectivo y rápido a la justicia;
  - c) Disponiendo para las víctimas los recursos suficientes, eficaces, rápidos y apropiados

<sup>9</sup> Naciones Unidas, Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005, sobre *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.*

que se definen más abajo, incluida la reparación; (Subrayado fuera de texto).

- d) *Asegurando que su derecho interno proporcione como mínimo el mismo grado de protección a las víctimas que el que imponen sus obligaciones internacionales.*

## **II. Alcance de la obligación**

3. *La obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, según lo previsto en los respectivos ordenamientos jurídicos comprende, entre otros, el deber de:*
  - a) *Adoptar disposiciones legislativas y administrativas y otras medidas apropiadas para impedir las violaciones;*
  - (...)
  - d) *Proporcionar a las víctimas recursos eficaces, incluso reparación, como se describe más adelante.*

Concretamente, en lo que respecta al tratamiento debido a las víctimas de estos crímenes, esta Resolución es clara en afirmar como base de ello *la humanidad y respeto de su dignidad*. Esto representa para los Estados obligaciones de protección de amplio espectro, que abarquen el ámbito multidimensional de desarrollo y de vida de las víctimas.

## **VI. Tratamiento de las víctimas**

10. *Las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos, y han de adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como los de sus familias. El Estado debe velar por que, en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencia o traumas gocen de una consideración y atención especiales para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma.*

Como bien es sabido, uno de los derechos de las víctimas corresponde al de recibir una *reparación integral*, en virtud del cual, según este mismo instrumento, pueden demandar, entre otros aspectos, de sus Estados la *satisfacción*, que enmarca:

22. *La satisfacción ha de incluir, cuando sea pertinente y procedente, la totalidad o parte de las medidas siguientes:*
  - a) *Medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones;*
  - b) La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la

medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones:

- c) La búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad;
- d) Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella;
- e) Una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades;
- f) La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones;
- g) Conmemoraciones y homenajes a las víctimas;
- h) La inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles. (Subrayado fuera de texto).

Lo anterior, viene a servir de fundamento conceptual y jurídico al aludido deber de *memoria* que le corresponde al Estado, como mecanismo de reparación y garantía de no repetición de los crímenes, de lo que ya se comentó en el punto anterior. En el entendido de la Resolución trascrita, el Estado está en la obligación de llevar a cabo actos de conmemoración y honores a las personas que estén en tal condición; luego, como contracara de este deber específico, a sus autoridades les corresponderá abstenerse y adoptar medidas de distinta naturaleza para prevenir y sancionar acciones que desconozcan los hechos, justifiquen a sus victimarios o contengan mensajes, explícitos o implícitos, de apología al crimen o atenten contra la dignidad de las víctimas.

En Sentencia C-344/17, la Corte Constitucional insistió en su propia jurisprudencia y en la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre el alcance de los derechos de las víctimas, y concretamente de la reparación integral. Para el Tribunal constitucional, las víctimas tienen derecho, entre múltiples compensaciones, a la *satisfacción*, materializada en medidas *simbólicas reivindicatorias de su memoria y su dignidad*. Por su puesto, ello no se limita a pedidos de perdón y

a actos de reconocimiento público, sino además al deber del Estado de preservar y defender su buen nombre y honra; en términos de la Corte:

*Ha sostenido la Corte que la reparación involucra distintos componentes: “Tales medidas han de incluir cinco componentes básicos: (1) la restitución plena, que hace referencia al restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, entendida ésta como una situación de garantía de sus derechos fundamentales, y dentro de estas medidas se incluye la restitución de las tierras usurpadas o despojadas a las víctimas. De no ser posible tal restablecimiento pleno, es procedente (2) la compensación a través de medidas como la indemnización pecuniaria por el daño causado. Pero además de éstas, la reparación integral incluye otras medidas como (3) la rehabilitación por el daño causado, mediante la atención médica y psicológica, así como la prestación de otros servicios sociales necesarios para esos fines; (4) la satisfacción, a través de medidas simbólicas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas; al igual que (5) garantías de no repetición, para asegurar que las organizaciones que perpetraron los crímenes investigados sean desmontadas y las estructuras que permitieron su comisión removidas, a fin de evitar que las vulneraciones continuas, masivas y sistemáticas de derechos se repitan”.*

Como ya se ha dicho, este proyecto parte por considerar como afectaciones, graves e injustificadas, a la memoria y la dignidad de las víctimas, las conmemoraciones y exaltaciones públicas a favor de sus victimarios, por lo que concibe como un deber inaplazable del legislativo la incorporación al ordenamiento jurídico de disposiciones que tengan por finalidad la prohibición de este tipo de actos.

#### **2.4. La libertad de Expresión: Contenido y alcance**

La libertad de expresión constituye una prerrogativa fundamental, imprescriptible e inalienable que constituye pilar básico de los modelos de Estado democráticos, cuyo contenido y alcance ha sido objeto de regulaciones en el ámbito internacional y nacional, siendo objeto de recurrentes pronunciamientos por organismos de protección, universal y regionales.

El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, prescribe que *Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión*. Dicho mandato, guarda estrecha relación con el contenido en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos

Civiles y Políticos, pero en el que se precisa que dicha libertad no tiene contenido absoluto ni alcance ilimitado, dado que *entraña deberes y responsabilidades especiales*:

1. *Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.*
2. *Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
3. *El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la Ley y ser necesarias para:*
  - a) *Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*
  - b) *La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

De esta manera, este derecho implica una libertad relativizada por aspectos asociados a la reputación de las personas y a valores asociados a convivencia ciudadana, sin que ello, *per se*, habilite la imposición de restricciones que no respondan a criterios de *necesidad, proporcionalidad y razonabilidad*.

Estas mismas previsiones han sido retomadas en instrumentos regionales, como la Convención Europea de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El primero de estos Tratados, alindera el espectro de esta Libertad a partir de valores como *la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral*, así como de *la reputación o derechos ajenos*; en similares términos a los empleados por el Pacto, esta Convención precisa que la libertad de expresión constituye un derecho que *entraña deberes y responsabilidades correlativas*.

#### *Artículo 10. Libertad de expresión*

- 1 *Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.*

- 2 *El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.* (Subrayado fuera de texto).

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>10</sup> en su artículo 11 reafirma el derecho a la libertad de expresión e información, anunciaba las medidas para asegurar la garantía de los derechos enunciados previamente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; es así como en el artículo 10 del Título Primero sobre derechos y libertades, proclama el mencionado derecho a la libre expresión<sup>11</sup> pero en su artículo 10.1 señala las restricciones de las que puede ser objeto este derecho “incidiendo, eso sí, en que las medidas – previstas por la Ley- que limiten la libertad de expresión deberán resultar necesarias, en una sociedad democrática”<sup>12</sup>.

Sobre el tema, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), se ha pronunciado sobre los límites al derecho a la libertad de expresión, expresando que no se trata de un derecho absoluto, por lo que tiene restricciones en casos de protección de derechos a terceros como en “*Garaudi V. France*” del 24 de junio de 2003, donde se discutía la negación del Holocausto en un libro, lo que violaba preceptos enmarcados en la convención Europea para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.

El TEDH ha admitido la restricción a la libertad de expresión en cuanto a conductas calificadas

<sup>10</sup> Recoge en la legislación de la Unión Europea (UE) un conjunto de derechos personales, civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos y residentes de la UE: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133501>

<sup>11</sup> Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/libertad-de-expresion/>

<sup>12</sup> La libertad de expresión y la delimitación de sus contornos en la lucha contra el terrorismo. Por: Enara Garro Carrera- Investigadora Juan de la Cierva, Universidad del País Vasco.

como de apología y exaltación al terrorismo como ocurrió en el caso “*Hogefeld V. Germany*”<sup>13</sup>

Por su parte, el artículo 13 de la Convención Americana prevé la posibilidad de restricciones de naturaleza legal, siempre que sean necesarias para asegurar: (i) *el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o (ii) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas*. Esta disposición internacional, mucho más explícita que las ya referidas, hace especial énfasis en la prohibición de la apología a la violencia o actos de odio.

### **Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión**

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
2. *El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la Ley y ser necesarias para asegurar:*
  - a) *el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o*
  - b) *la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*
3. *No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.*
4. *Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2°.*
5. *Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha proferido numerosos fallos en los que ha delimitado el espectro práctico de este derecho, estableciendo correlativos límites al poder regulatorio de los Estados; entre las más importantes de estas providencias en los siguientes casos: (i) *La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, 2001*; (ii) *Ivcher Bronstein Vs. Perú, 2001*; (iii) *Herrera Ulloa vs. Costa Rica, 2004*; (iv) *Ricardo Canese vs. Paraguay, 2004*; (v) *Palamara Iribarne vs. Chile, 2005*; (vi) *Claude Reyes y otros vs. Chile, 2006*; (vii) *Kimel vs Argentina, 2008*; (viii) *Tristán Donoso vs. Panamá, 2009*; (ix) *Ríos y otros vs. Venezuela, 2009*; (x) *Perozo y otros vs. Venezuela, 2009*.

La configuración y alcance de la libertad de expresión ha dado lugar a que en diferentes ordenamientos jurídicos, esencialmente penales, se hayan incorporados cláusulas restrictivas que sancionan actos públicos de apología.

En España, la Ley Orgánica 10 de 1995 del Código Penal y de la Ley Orgánica 5 de 2000 reguladora de la responsabilidad penal de los menores, incorporó en el Código Penal el delito de enaltecimiento, en el artículo 578 que dice: “*El enaltecimiento o la justificación por cualquier medio de expresión pública o difusión de los delitos comprendidos en los artículos 571 a 577 de este Código o de quienes hayan participado en su ejecución, o la realización de actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas de los delitos terroristas o de sus familiares se castigará con la pena de prisión de uno a dos años*”.

Señalando de esta manera una efectiva defensa a las víctimas que verían vulnerados sus derechos ante la apología u homenajes a sus victimarios.

En otras naciones como Alemania la legislación interna no permite las consignas nazis ni la exhibición de sus símbolos y, menos, afirmaciones favorables a Hitler o al nazismo en medios de comunicación. En otros términos, como lo veremos, la apología del genocidio y su negación también están castigadas por ley.

A propósito, el Código Penal alemán, en su artículo 86 establece la prohibición de exaltación, propaganda o divulgación de organizaciones contrarias a derecho, de la siguiente manera:

*“Quien distribuya en el interior medios de propaganda [de organizaciones anticonstitucionales o asociaciones que se dirijan “contra los principios del entendimiento de los pueblos”], o los produzca para su divulgación en el país o en el exterior; los tenga disponibles, los introduzca o los exporte, o los haga accesibles públicamente en archivos de datos electrónicos (...) será castigado con pena privativa de la libertad hasta por tres años o con multa”.*

<sup>13</sup> Se secuestró algunas entrevistas a un miembro de la RAF (Rote Arme Fraktion) como medida para evitar el reclutamiento de miembros y seguidores de estos grupos.

En Italia el Código Penal castiga “la denominada propaganda referida al régimen fascista y nazi” y “la simbología y gestualidad del partido fascista y del partido nacionalsocialista alemán y sus relativas ideologías”, con hasta dos años de cárcel; haciendo una clara defensa a la memoria de las víctimas de los regímenes que tantas muertes causaron.<sup>14</sup>

En Colombia, de acuerdo con lo dicho en la introducción de esta exposición motiva, el artículo 102 del Código Penal vigente sanciona la apología al genocidio, aunado a la tipificación de conductas lesivas a la honra y buen nombre de las personas, como la *injuria* y la *calumnia*. Este marco normativo, ha dado lugar a abundante jurisprudencia constitucional, que en sede de tutela –fundamentalmente– ha dejado claro que el ejercicio de esta libertad está limitado por valores democráticos específicos, entre los que se puede contar la dignidad y memoria de las víctimas de graves crímenes.

## 2.5. Los derechos de las víctimas como factor limitador de la libre expresión

Aunque la Constitución Política protege el derecho fundamental de la persona a la libertad de expresión y pensamiento en el artículo 20, igualmente es explícita en destacar el contenido social de este derecho, lo que supone en sí misma una autorización para establecer límites que sean necesarios, y resulten ser proporcionales y razonables en función del fin perseguido.

*Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social”.*

La configuración de esta disposición constitucional resulta compatible con la normatividad internacional referida en el punto anterior, y es en virtud de estos que debe ser entendida y aplicada.

La Corte Constitucional ha expresado, a propósito, “*Por su parte, de la libertad de expresión se exige que diferencie hechos de opiniones, y en la medida en que incluya supuestos fácticos equivocados o falsos, puede ser sometida a rectificación. También se encuentran prohibidas las apologías al racismo, al odio, a la guerra, y la pornografía infantil. Con todo, ambas libertades*

*deben ejercerse responsablemente, pues no pueden irrespetar los derechos de los demás”*<sup>15</sup>

Esta misma Corte ha reconocido que la libertad de expresión pudiera verse limitada con “*las causales que, de conformidad con los tratados internacionales que obligan a Colombia, podrían eventualmente justificar limitar la libertad de expresión en casos concretos, a saber: la preservación de la seguridad, el orden público, la salud o la moral públicas y los derechos de los demás. Estos componentes del interés público, sin embargo, están sujetos a una interpretación no expansiva sino altamente restrictiva. Ello implica que el interés público ha de materializarse en un interés puntualmente definido para evitar que categorías de interés público demasiado amplias terminen por erosionar la libertad de expresión*”<sup>16</sup>

En reiteradas providencias, de constitucionalidad y de tutela, la Corte ha desvirtuado la presunción de cobertura Constitucional de la libertad de expresión en cuatro casos: (i) la propaganda en favor de la guerra; (ii) la apología del odio nacional, racial, religioso o de otro tipo de odio que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad, la violencia contra cualquier persona o grupo de personas por cualquier motivo (modo de expresión que cobija las categorías conocidas comúnmente como discurso del odio, discurso discriminatorio, apología del delito y apología de la violencia); (iii) la pornografía infantil; y (iv) la incitación directa y pública a cometer genocidio.

Lo anterior evidencia que constitucionalmente si es posible limitar el derecho a la libre expresión en defensa a las víctimas, que no tendrían por qué ser objeto de revictimización con manifestaciones públicas de exaltación o conmemoración de personas sancionadas por violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico o terrorismo, así como a las organizaciones armadas al margen de la ley.

Como lo señaló la Corte en la Sentencia T-391 de 2007, considerada como hito en la jurisprudencia: “*La libertad de expresión, a semejanza de los demás derechos, no es un derecho absoluto, en ninguna de sus manifestaciones específicas (libertad de expresión stricto sensu, libertad de información o libertad de prensa); puede eventualmente estar sujeta a limitaciones, adoptadas legalmente para preservar otros derechos, valores e intereses constitucionalmente protegidos con los cuales puede llegar a entrar en conflicto. Sin embargo, como se ha enfatizado en los apartes precedentes, el carácter privilegiado de la libertad de expresión tiene como efecto directo la generación de una serie de presunciones constitucionales – la*

<sup>14</sup> Hasta la inclusión del artículo 293 bis en el Código Penal, que endureció en 2017 las penas para los transgresores de las normas y recoge ahora castigos de hasta cuatro años de prisión para los delitos de “apología del fascismo” y “reconstrucción del partido fascista”: [https://www.huffingtonpost.es/2018/07/26/la-excepcion-franquista-por-que-lo-impensable-en-alemania-e-italia-todavia-es-posible-en-espana\\_a\\_23490351/](https://www.huffingtonpost.es/2018/07/26/la-excepcion-franquista-por-que-lo-impensable-en-alemania-e-italia-todavia-es-posible-en-espana_a_23490351/)

<sup>15</sup> Sentencia T-243/2018 Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-243-18.htm>

<sup>16</sup> Sentencia /T-391-07.

*presunción de cobertura de toda expresión por el ámbito de protección constitucional, la sospecha de inconstitucionalidad de toda limitación de la libertad de expresión, la presunción de primacía de la libertad de expresión sobre otros derechos, valores o intereses constitucionales con los cuales pueda llegar a entrar en conflicto y la presunción de que los controles al contenido de las expresiones constituyen censura”*

De conformidad con dicho precedente, una de las justificaciones más obvias para limitar la libertad de expresión, se da ante la posibilidad de que ese derecho pueda llegar a entrar en conflicto con los derechos constitucionales de terceras personas, que son objeto de protección constitucional.

En términos de la misma providencia:

*“El conflicto que se puede suscitar entre el ejercicio de la libertad de expresión en cualquiera de sus manifestaciones y la preservación del orden público ha dado lugar a importantes líneas jurisprudenciales en el derecho comparado, que son pertinentes en tanto herramientas para la delimitación de las posibles circunstancias en que se puede invocar una necesidad de orden público para limitar la libertad de expresión. A modo de ejemplo, se pueden citar las categorías jurisprudenciales de “incitación”, “palabras agresivas” y “audiencias hostiles”, y los casos – particularmente estudiados por la Corte Europea de Derechos Humanos- de limitaciones de la libertad de expresión ante amenazas presentes y claras o actos de terrorismo.”<sup>17</sup>*

Ahora bien, en criterio del Tribunal Constitucional las medidas restrictivas de derechos fundamentales, como la que pretende incorporarse al ordenamiento jurídico nacional por vía de esta iniciativa legislativa, necesariamente deben satisfacer criterios de proporcionalidad, además de ser necesarias y razonables en relación con el fin propuesto (la defensa y respeto de la dignidad de las víctimas de graves crímenes).

*El juicio de proporcionalidad consta de distintas etapas, cuya aplicación en cada caso depende de la intensidad, habiendo sido señalado por la Corte que el juicio puede ser leve, intermedio o estricto, de acuerdo con la materia de que se trate, y que el grado de severidad del juicio determina cuáles etapas del mismo deben ser examinadas. Ha dicho la Corte que cuando la aplicación del juicio es leve es suficiente con establecer que el fin propuesto por la norma se ajusta a la Constitución y es apto para lograr el fin propuesto. También ha indicado que el test intermedio es más exigente, por cuanto en este caso debe corroborarse que la medida, además de ser legítima y apta, es efectivamente conducente*

*para lograr el fin propuesto. Finalmente, la jurisprudencia ha determinado que cuando el juicio es estricto, también se debe estudiar si la norma es necesaria y estrictamente proporcional. En cuanto a los pasos, la Corte ha establecido que se debe establecer: (i) si el fin perseguido por la norma o medida que se analiza es legítimo desde la perspectiva constitucional; (ii) si la norma o medida es adecuada para el logro del fin perseguido; (iii) si la norma es necesaria, es decir, si no existen medios menos onerosos para lograr el objetivo buscado; y (iv) si la norma es estrictamente proporcional, con lo cual se indaga si los beneficios que se derivan de su adopción superan las restricciones que ella conlleva sobre otros derechos y principios constitucionales – en una relación de costo-beneficio.<sup>18</sup>*

Aun aplicando el *test o juicio estricto* de proporcionalidad, a fin de determinar la constitucionalidad de la iniciativa, se obtienen resultados favorables a la misma en cuanto que: (i) el fin que persigue resulta legítimo desde el punto de vista constitucional, en razón a que pretende la defensa de la dignidad y los derechos de las víctimas de graves crímenes (artículo 4° C. P.), reafirmar el deber de memoria del Estado, a partir de la reconocida primacía de los derechos de las víctimas<sup>19</sup> y el marco de obligaciones internacionales que condicionan la actividad estatal; (ii) la proscripción legal y el establecimiento de correctivos de carácter administrativo de actos públicos de conmemoración o exaltación de personas judicialmente declaradas como responsables de los crímenes a los que aluden los artículos 1° y 2° del proyecto, resulta adecuada al fin que se propone dada su compatibilidad con la normatividad internacional y nacional, y sus desarrollos jurisprudenciales, que regulan el deber y el derecho a la memoria y a la necesidad de la sociedad de desincentivar actos apologéticos que afectan la dignidad de las víctimas de graves crímenes y, en último término, la convivencia y la reconciliación nacional; (iii) del espectro amplio de mecanismos de corrección o control social de que dispone el Estado, la iniciativa recurre a medidas administrativas de naturaleza policiva, por considerar que el empleo del derecho penal en las situaciones o contextos a los que alude resultarían excesivas o demasiado lesivas a otros derechos; y finalmente, (iv) la restricción de la libertad de expresión en los casos de que trata el proyecto, se justifica en el cumplimiento deberes estatales de rango convencional y constitucional, la supremacía de los derechos de las víctimas de este tipo de crímenes y al propósito social de preservar la memoria histórica de un país flagelado por décadas de violencia y subculturas de ilegalidad que merecen el reproche intergeneracional.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-417/09.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencias T-595/13 y C-180/14.

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-391-07.

Bajo estas específicas condiciones de tensión de derechos, la restricción de ciertas libertades resulta ser menos onerosa en relación con los fines propuestos y el contenido de los demás derechos fundamentales que pretende preservar y promocionar.

### 3. ALCANCE Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Conforme lo previsto en el artículo 1° del presente proyecto de ley, esta iniciativa tiene por objeto promover el respeto y defensa de la dignidad y la memoria de las víctimas al Derecho Internacional de los Derechos Humanitario, narcotráfico y actos terroristas, mediante la prohibición de conmemoraciones públicas a sus victimarios. El proyecto refiere, de esta manera, a las víctimas de los delitos más graves, sin que ello enerve el derecho de quienes han sufrido cualquier otra clase de delitos, a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

El proyecto consta de siete (7) artículos, incluido el relativo a la vigencia de la norma, mediante los cuales se adoptan medidas para prevenir y sancionar administrativamente los actos o conmemoraciones públicas a favor de organizaciones armadas al margen de la Ley, aún después de su desestructuración, y a las personas sancionadas por los mencionados delitos.

Apoyando en el deber del Estado de promover y proteger la memoria histórica y de llevar a cabo acciones tendientes a la defensa de la dignidad de las víctimas de estos delitos, como parte de compromisos internacionales reconocidos mediante la ratificación de Tratados como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la iniciativa busca incorporar al ordenamiento nacional una prohibición expresa a la celebración de tales actos, por considerarlos atentatorios de la honra de este grupo poblacional de especial protección, de la convivencia ciudadana y la moralidad pública.

Como fue ampliamente expuesto en precedencia, el Estado y sus autoridades tienen la obligación de adoptar mecanismos de prevención y sanción de conductas que entrañen una negación de los crímenes cometidos o la conmemoración de sus perpetradores, comoquiera que suponen un acto de invisibilización y desconocimiento de la dignidad de las víctimas.

Situaciones como la apertura al público de una *casamuseo* para conmemorar la memoria del narcotraficante de Pablo Escobar<sup>20</sup> en la ciudad de Medellín, o los homenajes públicos a condenados por violaciones a los derechos humanos y de

infracciones al derecho internacional humanitario, como Pedro Antonio Marín (alias Tiro Fijo), Guillermo León Sáenz Vargas (Alias Alfonso Cano)<sup>21</sup> o a Víctor Julio Suárez Rojas (alias Mono Jojoy)<sup>22</sup>, al igual que la realización de actos proselitistas o apologéticos como la exhibición de emblemas alusivos a grupos armados al margen de la ley, merecen un especial reproche por el ordenamiento jurídico y la sociedad nacional. El paso del tiempo no puede terminar desdibujando las responsabilidades de quienes han sido declarados judicialmente como responsables de crímenes que afectan gravemente la estabilidad y el orden público interno, ni mucho menos constituir un acto de desprecio implícito a sus inocentes víctimas.

La necesidad de preservar la memoria del país, de sus tragedias y sus logros, debe convocar los esfuerzos de la sociedad civil y de las autoridades públicas para actuar con firmeza y determinación frente a actos que deshonoran la memoria de los afectados, de modo que se inviertan los valores sociales y las responsabilidades históricas por la tragedia de la violencia que ha vivido el país durante varias décadas.

Concretamente, la etapa de transición seguida a la firma del acuerdo entre el Gobierno nacional (2010-2018), y la necesidad de reconciliación no es suficiente razón para desconocer la realidad de nuestra tragedia como nación; la reconstrucción del tejido social raído por la multiplicidad y atrocidad de los actores armados extintos o que hoy buscan incorporarse a la legalidad, demanda la preservación de la memoria y la dignificación de los afectados, por lo que en nada contribuye a este propósito la exaltación y evocación nostálgica de los criminales. En todo caso, lo previsto en esta iniciativa no tiene por propósito desconocer los derechos jurídicos obtenidos por quienes se acogieron a dicho pacto político, sino establecer límites racionales, razonables y proporcionales a ciertas expresiones públicas, por lacerar la dignidad de sus víctimas y suponer un ejercicio de revisionismo histórico con el que se pretende invertir responsabilidades y justificar lo injustificable desde lo moral y lo jurídico.

Estas y las próximas generaciones de colombianos tienen la obligación de mantener vivo su pasado y las consecuencias de subculturas ilícitas que han afectado su identidad y su reputación como sociedad, con el fin de que el olvido no dé cabida a la reinvencción de la criminalidad o el reencauche de prácticas criminales de las que, por lo menos en la actualidad, aún se tiene conciencia.

<sup>20</sup> <https://www.semana.com/nacion/articulo/museo-de-pablo-escobar-en-medellin-fue-cerrado-por-inclumplir-normas-turisticas/583735>

<sup>21</sup> <https://www.elespectador.com/noticias/paz/con-salsa-y-un-documental-se-prepara-homenaje-alfonso-cano-exjefe-de-las-farc-articulo-721298>

<sup>22</sup> [http://caracol.com.co/radio/2017/09/22/politica/1506110533\\_795974.html](http://caracol.com.co/radio/2017/09/22/politica/1506110533_795974.html)

*El conocimiento por un pueblo de la historia de su represión, pertenece a su patrimonio y, como tal, debe ser preservado por medidas apropiadas en el nombre del deber a la memoria que le incumbe al Estado. Esas medidas tienen por objeto la finalidad de preservar del olvido la memoria colectiva, principalmente para prevenir el desarrollo de tesis revisionistas y negacionistas.*

(Principio No. 2, del *Derecho a Saber*. Consejo Económico y Social de la ONU, Distr. General E/CN. 4/Sub. 2/1997/20/Rev.1 2 octubre de 1997.

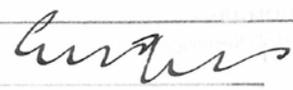
De los Honorables Senadores,



PAOLA HOLGUÍN  
Senadora de la República

JUAN ESPINAL  
Representante a la Cámara

**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)  
El día 31 del mes Julio del año 2019  
se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 91 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por:

  
SECRETARIO GENERAL

**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
**SECRETARÍA GENERAL**

Tramitación Leyes

Bogotá D. C., 31 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 91 de 2019 Senado, “*por medio de la cual se promueve el respeto y la defensa de la dignidad y memoria de las víctimas de graves crímenes y se dictan otras disposiciones*”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *Paola Andrea Holguín Moreno*; honorable Representante *Juan Fernando Espinal Ramírez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., 31 de julio de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 92  
DE 2019 SENADO**

*por medio del cual se reestructura el Sector de Inclusión Social y Reconciliación, se transforma Prosperidad Social en Ministerio de la Familia y Social, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

NATURALEZA Y DENOMINACIÓN,  
OBJETIVOS, PRINCIPIOS Y FUNCIONES

**Artículo 1º. Naturaleza y denominación.** *Transfórmese a Prosperidad Social, en el Ministerio de la Familia y Social como organismo principal de la administración pública del nivel central y rector del sector. Mediante la reestructuración del Sector de Inclusión Social y Reconciliación definido por Decreto 1084 de 2015, con el fin de institucionalizar las políticas transversales e impactar positivamente la calidad de vida de la familia colombiana.*

**Artículo 2º. Objeto.** *El Ministerio de la Familia y Social tendrá como objetivo dentro del marco de la competencia constitucional y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar políticas públicas, planes, programas y proyectos, como cabeza del Sector Familia y Social, en procura de reducir la pobreza y la desigualdad, garantizar la atención a la población vulnerable; la reparación integral a las víctimas de conflicto en el país; y la promoción, protección, bienestar y calidad de vida, de la familia y de quienes la componen, a través de su gestión propia, y de las entidades adscritas. Asegurando así una inversión y gasto público eficiente y eficaz, que permita poner en marcha la Política Pública de Protección Integral de la Familia.*

### Objetivos específicos institucionales

1. Ordenar que Prosperidad Social se convierta en Ministerio, bajo la denominación de “*Ministerio de la Familia y Social*”, el cual será el encargado de coordinar y articular, a las instituciones y políticas del sector; asegurando la eficiencia-eficacia de la inversión y del gasto público social, con la elaboración y diseño de indicadores, metas, planes, programas y proyectos que permitan evaluar el impacto en la pobreza, la desigualdad, la reparación a las víctimas, y la protección integral a la familia.
2. Diseñar, planificar, ejecutar, articular y evaluar, en conjunto con el ICBF, la Unidad para la Atención Integral para las Víctimas, el Centro de Memoria Histórica, la política pública de Protección Integral a la Familia, para que esta cubija el antiguo sector Social y Reconciliación, en la nueva institucionalidad del Ministerio de la Familia y Social y las demás instancias afines.
3. Garantizar el bienestar de todos los individuos que componen la familia: infancia, mujer, adulto mayor, personas con discapacidad, víctimas de la violencia, y población vulnerable.
4. Articular la Política Pública de Protección Integral de la Familia, con las políticas transversales de los sectores afines al sector Familia y Social, y de las entidades adscritas al sector.

### Objetivos específicos poblacionales

Los siguientes objetivos serán desarrollados por el Ministerio de la Familia y Social, en articulación con las entidades adscritas al mismo.

1. Formular, dirigir, coordinar, ejecutar, promover y articular políticas, planes, programas, estrategias, proyectos e iniciativas, para la reducción de la pobreza en todas sus dimensiones, la inclusión social, la reparación a las víctimas, y la atención integral de la familia y de quienes la componen, especialmente la niñez, la mujer, el adulto mayor.
2. Aumentar la seguridad alimentaria y la correcta nutrición de la familia y sus integrantes.
3. Trabajar junto con el Ministerio de Salud porque se instaure en todo el territorio nacional un nuevo modelo de medicina familiar, centrado en el paciente y sus necesidades.
4. Ofrecer y articular, la atención integral cualificada que permita garantizar los derechos de educación, salud, nutrición y cuidado, a la niñez, a la mujer, y al adulto mayor.

5. Gestionar y focalizar la oferta social de las entidades del orden nacional en el territorio, con criterios de eficiencia y eficacia, para garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida de la familia y de sus integrantes, especialmente en los casos en que estos sean víctimas de la violencia o se encuentren en condiciones vulnerables.
6. Desarrollar estrategias articuladas con todas las entidades del orden nacional para prevenir y erradicar formas de abuso infantil entre las que se encuentran el trabajo infantil, la violencia intrafamiliar, la trata de personas.
7. Evaluar, mejorar y reorientar los mecanismos de prevención, atención y seguimiento a los casos de violencia intrafamiliar, violencia contra la niñez, la mujer y el adulto mayor.
8. Prevenir el embarazo, el consumo de drogas, tabaco y alcohol en la infancia, y la adolescencia.
9. Incrementar la cobertura del sistema de protección para la vejez, y crear el Sistema Nacional de Cuidado de los Adultos Mayores.
10. Fomentar el empoderamiento económico de la mujer para garantizar su autonomía e igualdad.
11. Impulsar de manera efectiva la política pública de prevención contra las diferentes formas de violencia contra la mujer.
12. Capacitar con finalidad productiva a las mujeres rurales, indígenas, afro y rom.
13. Crear y asegurar la atención con enfoque poblacional en ámbitos de desarrollo de programas sociales.
14. Ejecutar la política nacional de discapacidad para la inclusión social de las personas con discapacidad, sus familias y sus cuidadores.

Artículo 3°. *Principios.* En el actuar del Ministerio de la Familia y Social se institucionalizarán los siguientes principios: igualdad, coordinación, concurrencia, universalidad, gobernabilidad, integración, territorialidad, participación ciudadana, transparencia, inclusión, progresividad, eficiencia, eficacia, celeridad y economía.

Artículo 4°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se entiende como Familia, lo establecido en el artículo 42 constitucional.

Artículo 5°. *Funciones.* Para el cumplimiento de su objeto, el Ministerio de la Familia y Social cumplirá, además de las señaladas en la Constitución Política, las siguientes funciones:

1. Formular, diseñar, adoptar, dirigir, coordinar, articular, ejecutar y evaluar las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos de la Política Pública de la Familia y del

- Sector Social, para la inclusión social y reconciliación en términos de la superación de la pobreza, reparación a las víctimas del conflicto armado, atención a la familia, y a quienes la componen, especialmente quienes puedan encontrarse en situación de vulnerabilidad.
2. Articular e implementar conjuntamente la oferta institucional del Estado para la promoción, atención y asistencia de los derechos y deberes de la familia, y la atención integral a la infancia y la adolescencia.
  3. Establecer y ejecutar planes, programas, estrategias y proyectos para gestionar y focalizar la oferta familiar y social de las entidades del orden nacional en el territorio.
  4. Brindar asistencia técnica a los entes departamentales, distritales y municipales para la formulación de planes de atención integral y ejecución de proyectos relacionado con la familia, y quienes la componen.
  5. Dirigir y orientar la planeación del Sector Familia y Social, para el cumplimiento de las funciones a cargo de este.
  6. Celebrar directamente convenios o contratos con entidades u organismos internacionales o nacionales, públicos o privados, pertenecientes al Sistema Nacional de Bienestar Familiar para el desarrollo de su objeto, de acuerdo con las normas legales vigentes.
  7. Planear, administrar e invertir los recursos asignados a los planes de atención integral a la familia, y a quienes la componen.
  8. Establecer esquemas de seguimiento, monitoreo y evaluación a la ejecución de las políticas, planes y proyectos de competencia del Sector de la Familia y Social, en coordinación con las entidades adscritas, y demás responsables de la materia.
  9. Promover la innovación e implementación de iniciativas dirigidas a la familia, a quienes la componen, especialmente a quienes se encuentren en condición de pobreza, vulnerable, y/o víctima de violencia.
  10. Definir las políticas de gestión de las tecnologías de información y las comunicaciones del Sector Administrativo de la Familia y Social, que permitan el intercambio y disponibilidad de la información para el cumplimiento de las funciones del sector.
  11. Articular los sistemas de información y diagnóstico relacionados con el Sector de Familia y Social para establecer un seguimiento oportuno a las políticas públicas que permitan establecer directrices para la interoperabilidad del sector.
  12. Articular un Sistema Único de Información e impacto de los planes, programas y proyectos sobre la población atendida en todo el sector.
  13. Gestionar y generar alianzas con el sector privado, organismos de carácter internacional y otros gobiernos, que faciliten e impulsen el logro de los objetivos del sector, en coordinación con las demás entidades estatales competentes.
  14. Administrar el Fondo de Inversión para la Paz (FIP) en los términos y condiciones establecidos en la Ley 487 de 1998 y demás normas que la reglamenten, modifiquen o sustituyan.
  15. Hacer parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar establecido en la Ley 7ª de 1979.
  16. Las demás que le asigne la ley.
- TÍTULO II**  
**ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE SUS DEPENDENCIAS**
- Artículo 6º. Estructura.** La estructura del Ministerio de la Familia y Social será la siguiente:
- 1. Despacho del Ministro**
    - 1.1. Oficina de Control Interno
    - 1.2. Oficina Asesora de Planeación
    - 1.3. Oficina Jurídica
    - 1.4. Comité Ejecutivo del Ministerio de Familia y Social, y sus representantes de los Consejos de Política Social, uno por cada RAP.
  - 2. Viceministerio Poblacional**
    - 2.1. Dirección Primera Infancia e Infancia
    - 2.2. Dirección de Adolescencia y Juventud
    - 2.3. Dirección Adulto, Vejez y Envejecimiento
    - 2.4. Dirección de Familia.
  - 3. Viceministerio de la Mujer**
    - 3.1. Dirección de la Mujer Rural
    - 3.2. Dirección de Empoderamiento Económico.
  - 4. Viceministerio de Atención Social**
    - 4.1. Dirección Grupos Étnicos
    - 4.2. Dirección Discapacidad.
  - 5. Secretaría General**
    - 5.1. Órganos de Asesoría y Coordinación
    - 5.2. Comité Institucional de Gestión y Desempeño
    - 5.3. Comisión de Personal.
- Artículo 7º. Integración del Sector Familia y Social.** El Sector Familia y social estará integrado por el Ministerio de la Familia y Social, y las siguientes entidades adscritas:
1. Establecimientos Públicos:
    - 1.1 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

- 1.2 Centro de Memoria Histórica.
2. Unidad Administrativa Especial con personería jurídica:
  - 2.1 Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

**Artículo 8°. Despacho del Ministro.** Son funciones del Ministro, además de las previstas en los artículos 61 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

1. Asesorar al Presidente de la República en todo lo relacionado con el Sector Familia y Social.
2. Articular transversalmente con todos los demás sectores del Gobierno las políticas, planes y programas que afecten al Sector Familia y Social.
3. Formular las políticas, planes generales, programas y proyectos de competencia del Ministerio.
4. Presidir el Comité Ejecutivo del Ministerio de la Familia y Social.
5. Coordinar el desarrollo de la política que en materia de superación de la pobreza que fije el Gobierno nacional.
6. Dirigir y promover, en el marco de sus competencias, estudios técnicos e investigaciones para facilitar la formulación y evaluación de las políticas, planes y programas dirigidos al cumplimiento del objeto del Ministerio de Familia.
7. Orientar y evaluar las políticas y directrices encaminadas a articular la gestión del Ministerio y de las entidades del Sector Social, para garantizar la prestación de servicios sobre los temas de competencia del Ministerio.
8. Orientar y articular el diseño y ejecución de planes y programas tendientes a promover el fortalecimiento institucional de los diferentes actores locales públicos, privados y/o comunitarios, con el fin de generar capacidades para la operación, control y participación en las acciones locales sociales de la Familia, de quienes la componen, especialmente de la población vulnerable y/o víctima del conflicto, en los términos previstos por la Constitución.
9. Dirigir, coordinar y articular la ejecución de los programas de la política de inversión social focalizada en los temas de competencia del Ministerio de Familia y Social.
10. Definir los criterios de enfoque poblacional para las acciones de intervención del Ministerio de la Familia y Social.
11. Gestionar alianzas estratégicas con otros gobiernos u organismos de carácter internacional que faciliten e impulsen el logro de los objetivos del Ministerio y del Sector Social, en coordinación con las entidades estatales competentes.
12. Coordinar el diseño y ejecución de las políticas en materia de atención, orientación y servicio a ciudadanos e instituciones clientes del Ministerio de Familia.
13. Dirigir, vigilar y controlar la ejecución de las funciones y programas del Ministerio de Familia.
14. Ordenar los gastos y suscribir los actos, convenios y contratos para el cumplimiento de los objetivos y funciones asignadas al Ministerio, de conformidad con las normas de contratación vigentes.
15. Dirigir la elaboración y presentar el anteproyecto anual de presupuesto del Ministerio, sus adiciones y traslados, así como los estados financieros, de conformidad con las disposiciones legales, orgánicas y reglamentarias sobre la materia.
16. Ejercer la función de control disciplinario interno en los términos de la Ley 734 de 2002 o en las normas que la modifiquen.
17. Nombrar y remover el personal del Ministerio, con excepción de los que corresponda a otra autoridad, así como expedir los actos administrativos relacionados con la administración de personal de conformidad con las normas vigentes.
18. Crear y organizar mediante resolución interna y con carácter permanente o transitorio, comités y grupos internos de trabajo para atender las necesidades del servicio teniendo en cuenta los planes, programas y proyectos definidos por el Ministerio.
19. Distribuir los cargos de la planta de personal global, de acuerdo con la organización interna, las necesidades del Ministerio y los planes y programas trazados por la entidad.
20. Dirigir la implementación del Sistema Integrado de Gestión y de mejoramiento continuo, con el fin de garantizar la prestación de los servicios del Ministerio.
21. Ejercer las funciones que el Presidente de la República le delegue o la ley le confiera y vigilar el cumplimiento de las que por mandato legal se hayan otorgado al Ministerio, así como las que hayan delegado en funcionarios de este.

**Artículo 9°. Oficina de Control Interno.** Son funciones de la Oficina de Control Interno, las siguientes:

1. Asesorar y apoyar al Ministerio en el diseño, implementación y evaluación del Sistema de Control Interno.
  2. Asesorar en la planeación y organización del Sistema de Control Interno del Ministerio, así como verificar su operatividad.
  3. Desarrollar instrumentos y adelantar estrategias orientadas a fomentar una cultura de autocontrol que contribuya al mejoramiento continuo en la prestación de los servicios a cargo del Ministerio.
  4. Aplicar el control de gestión e interpretar sus resultados con el objetivo de presentar recomendaciones al Ministerio, haciendo énfasis en los indicadores de gestión diseñados y reportados periódicamente por la Oficina Asesora de Planeación.
  5. Verificar el cumplimiento de las políticas, normas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas del Ministerio, recomendar los ajustes pertinentes y efectuar el seguimiento a su implementación.
  6. Asesorar a las dependencias en la identificación y prevención de los riesgos que puedan afectar el logro de sus objetivos.
  7. Asesorar, acompañar y apoyar a los servidores del Ministerio en el desarrollo y mejoramiento del Sistema de Control Interno y mantener informado al Ministro sobre los resultados del Sistema.
  8. Presentar informes de actividades al Ministro y al Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno.
  9. Preparar y consolidar el Informe de Rendición de Cuenta Fiscal que debe presentarse anualmente a la Contraloría General de la República al comienzo de cada vigencia.
  10. Coordinar y consolidar las respuestas a los requerimientos presentados por los organismos de control respecto de la gestión del Ministerio.
  11. Apoyar el desarrollo, sostenimiento y mejoramiento continuo del Sistema Integrado de Gestión Institucional, supervisar su efectividad y la observancia.
  12. Verificar el desarrollo eficaz de los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información del Ministerio y recomendar los correctivos que sean necesarios.
  13. Evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, que, en desarrollo del mandato constitucional y legal, diseñe el Ministerio.
  14. Realizar evaluaciones independientes y pertinentes sobre la ejecución del plan de acción, cumplimiento de las actividades propias de cada dependencia y proponer las medidas preventivas y correctivas necesarias.
  15. Verificar que la atención que preste la entidad se adelante de conformidad con las normas legales vigentes y comprobar que, a las quejas y reclamos recibidos de los ciudadanos en relación con la misión del Ministerio, se les preste atención oportuna y eficiente y se rinda un informe semestral sobre el particular.
  16. Actuar como interlocutor frente a la Contraloría General de la República en desarrollo de las auditorías regulares, y en la recepción, coordinación, preparación y entrega de cualquier información que esta entidad en el nivel nacional o en el nivel territorial requiera.
  17. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia.
- Artículo 10. Oficina Asesora de Planeación, Monitoreo y Evaluación.** Son funciones de la Oficina Asesora de Planeación, Monitoreo y Evaluación las siguientes:
1. Asesorar al Ministro de Familia, a las demás dependencias y entidades adscritas y vinculadas en la formulación de la política sectorial, y de los planes y programas del Ministerio y de las entidades adscritas y vinculadas en las materias de su competencia y velar por su estricto cumplimiento por parte de todas las dependencias.
  2. Liderar, elaborar y ejercer la Secretaría Técnica del Plan de Desarrollo Administrativo del Sector Familia y Social y del Plan Sectorial Social.
  3. Velar por la consistencia, compatibilidad y coordinación de los sistemas de planeación, gestión, evaluación y monitoreo del Sector Familia y Social.
  4. Liderar la gestión de información del Sector Familia y Social velando por la interoperabilidad de los sistemas de información, y la calidad, oportunidad e integridad de los datos e información. Coordinar con la Dirección de Tecnologías de Información el desarrollo de sistemas de información bajo la unificación de criterios de interoperabilidad y gestión estratégica de información.
  5. Promover una cultura de gestión, calidad, uso y valor de la información como bien de uso colectivo y público.
  6. Liderar en el marco del Plan Nacional de Desarrollo la construcción participativa del plan estratégico en coordinación con el Sector Familia y Social.

7. Diseñar e implementar el sistema de monitoreo y seguimiento mediante el diseño de un sistema de indicadores que permita seguir la ejecución de las políticas, los planes, programas, estrategias y proyectos del Sector Familia y Social.
  8. Liderar la implementación de procesos de evaluación que comprenda, entre otros, la evaluación de la gestión, la evaluación de resultados y de impacto.
  9. Asesorar a las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de la Familia y Social en la definición, diseño e implementación de evaluaciones internas y externas, y promover ajustes operativos de acuerdo con los resultados de dichas evaluaciones.
  10. Proponer y liderar esquemas de planeación y monitoreo financiero de políticas, planes, estrategias y programas del Sector Familia.
  11. Elaborar modelos de proyecciones bajo distintos escenarios que lleven a la identificación de tendencias, planes de contingencia y la toma de acciones preventivas en materia de talento humano y recursos técnicos, físicos y financieros que sirvan como insumo al proceso de formulación de política en el Ministerio de la Familia y Social.
  12. Liderar conjuntamente con las dependencias del Ministerio de la Familia y Social y las entidades adscritas y vinculadas al Sector Familia y Social, el proceso de elaboración del anteproyecto anual de presupuesto, presentarlo a la Dirección y apoyar los trámites necesarios para su aprobación.
  13. Adelantar estudios técnicos de costo-beneficio, costo-efectividad, factibilidad, análisis de tendencias y los demás que sean necesarios para el diseño de los planes, programas y proyectos del Ministerio de la Familia y Social.
  14. Realizar periódicamente el diagnóstico general del Ministerio de la Familia y Social, el Sector Familia y Social, de conformidad con los resultados obtenidos, y presentar propuestas de mejoramiento.
  15. Realizar el control y tramitar ante el Departamento Nacional de Planeación los proyectos de inversión del Sector Familia y Social para ser incorporados en el Banco de Proyectos, y los trámites presupuestales a que haya lugar.
  16. Liderar la promoción de una cultura de innovación y del conocimiento dentro del Ministerio de Familia, y del sector Familia y Social.
  17. Diseñar y coordinar un sistema integral de focalización de atención a la población beneficiaria del Sector Familia y Social.
  18. Monitorear el cumplimiento de los criterios de focalización y enfoque diferencial que defina la Dirección.
  19. Diseñar en coordinación con la Dirección del Ministerio de la Familia y Social, los mecanismos, instrumentos, contenidos y periodicidad del proceso de rendición de cuentas.
  20. Elaborar los informes que se deben rendir al Congreso de la República y los solicitados por el Ministro y los que correspondan según las disposiciones legales vigentes.
  21. Promover y desarrollar continuamente la implementación, mantenimiento y mejora del Sistema Integrado de Gestión de la dependencia.
  22. Recomendar las modificaciones a la estructura organizacional al Ministerio que propendan por su modernización.
  23. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.
  24. Promover y desarrollar continuamente la implementación, mantenimiento y mejora del Sistema Integrado de Gestión en la dependencia.
  25. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia.
- Artículo 11. *Oficina Asesora Jurídica.*** Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica, las siguientes:
1. Contribuir en la formulación de políticas tendientes al fortalecimiento jurídico de las dependencias del Ministerio de la Familia y Social en lo relacionado con asuntos de su competencia.
  2. Analizar y proyectar para la firma del Ministro los actos administrativos que deba suscribir conforme a la Constitución Política y la ley.
  3. Elaborar, estudiar y conceptuar sobre proyectos de decreto, acuerdos, resoluciones y convenios que deba suscribir o proponer el Ministerio, y sobre los demás asuntos que asigne el Ministro, en relación con la naturaleza del mismo, en lo de su competencia.
  4. Dirigir y coordinar las actividades relacionadas con el proceso de jurisdicción coactiva y efectuar el cobro a través de este proceso de las multas impuestas a favor del Ministerio por parte de las autoridades competentes o hacer efectivo ante las autoridades judiciales competentes, los derechos de crédito que a su favor tiene y verificar porque este se desarrolle de acuerdo con la normatividad vigente.

5. Coordinar los temas jurídicos de tipo contencioso o contractual del Ministerio de la Familia y Social.
  6. Adelantar las actuaciones correspondientes para atender oportunamente las acciones de tutela, cumplimiento, populares, derechos de petición y demás asuntos administrativos y judiciales del Ministerio de la Familia y Social.
  7. Proponer, participar, analizar y conceptuar en lo relativo a la viabilidad normativa y hacer el seguimiento correspondiente.
  8. Realizar el estudio y evaluación de la conveniencia y de la justificación de las consultas ante el Consejo de Estado y aquellas que sean de competencia del Sector Familia y Social.
  9. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de competencia del Ministerio de la Familia y Social.
  10. Adelantar la legalización y titularización de los bienes inmuebles del Ministerio de la Familia y Social.
  11. Promover y desarrollar continuamente la implementación, mantenimiento y mejora del Sistema de Gestión Integral en la dependencia.
  12. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la dependencia.
7. Desarrollar los programas de adopción.
  8. Crear programas de protección preventiva y especial para menores de edad y prestar los apoyos técnicos a los organismos de esta naturaleza existentes en el país cuando lo considere conveniente.
  9. Promocionar lo concerniente al subsidio familiar y el componente de promoción de la salud, en los términos establecidos en el artículo 166 de la Ley 100 de 1993.
  10. Coordinar el accionar con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en todo lo relacionado con el trabajo y con las reglamentaciones sobre el trabajo de menores de edad.
  11. Coordinar con las direcciones misionales, la definición y el desarrollo de políticas y lineamientos, planes y programas en materia de primera infancia, niñez y adolescencia, familia, poblaciones especiales, nutrición, protección, y los demás temas que le sean asignados por el Ministro de la Familia.
  12. Dirigir, orientar, coordinar y controlar el funcionamiento del Observatorio del Bienestar de la Niñez y demás observatorios que se creen en el Ministerio de la Familia y Social.
  13. Lograr que la primera infancia, la infancia y la adolescencia y el fortalecimiento familiar sean una prioridad social, política, técnica y financiera en el ámbito nacional y territorial.

**Artículo 12. Viceministerio Poblacional.**

Serán funciones del Viceministerio Poblacional:

1. Elaborar el Plan Nacional de Bienestar Familiar, en armonía con el plan o planes generales de desarrollo económico y social, y presentar al Consejo Nacional de Política Indigenista los planes y programas destinados a la protección de la población infantil indígena.
2. Coordinar con los organismos estatales destinados a la capacitación ocupacional y a la formación de la niñez y la juventud, la forma de colaboración de dichos organismos con el Sistema Nacional de la Familia y Social en la rehabilitación del menor.
3. Colaborar en la preparación de los reglamentos que fijen las funciones de la Policía Nacional con respecto a la protección y trato a los menores de edad.
4. Formular los programas especiales para la protección de la población infantil indígena.
5. Coordinar el funcionamiento de las entidades que constituyen el Sistema Nacional de la Familia y Social para prestarles asesoría a las mismas.
6. Coordinar y realizar campañas de divulgación sobre los diversos aspectos relacionados con la protección al menor de edad y al fortalecimiento de la familia.
7. Desarrollar los programas de adopción.
8. Crear programas de protección preventiva y especial para menores de edad y prestar los apoyos técnicos a los organismos de esta naturaleza existentes en el país cuando lo considere conveniente.
9. Promocionar lo concerniente al subsidio familiar y el componente de promoción de la salud, en los términos establecidos en el artículo 166 de la Ley 100 de 1993.
10. Coordinar el accionar con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en todo lo relacionado con el trabajo y con las reglamentaciones sobre el trabajo de menores de edad.
11. Coordinar con las direcciones misionales, la definición y el desarrollo de políticas y lineamientos, planes y programas en materia de primera infancia, niñez y adolescencia, familia, poblaciones especiales, nutrición, protección, y los demás temas que le sean asignados por el Ministro de la Familia.
12. Dirigir, orientar, coordinar y controlar el funcionamiento del Observatorio del Bienestar de la Niñez y demás observatorios que se creen en el Ministerio de la Familia y Social.
13. Lograr que la primera infancia, la infancia y la adolescencia y el fortalecimiento familiar sean una prioridad social, política, técnica y financiera en el ámbito nacional y territorial.
14. Concurrir en el marco de sus competencias al gasto social dirigido a la protección integral de niños, niñas y adolescentes y al fortalecimiento familiar a través de la promoción, financiación o cofinanciación de proyectos de interés social, tales como vivienda de interés social, deporte, recreación, cultura, restaurantes escolares y la atención a grupos de población que se encuentren en situación de vulnerabilidad, personas en situación de desplazamiento, adultos mayores, madres cabeza de familia y niños, niñas, adolescentes y jóvenes, entre otros, de acuerdo con su disponibilidad presupuestal.
15. Promover la participación de niños, niñas y adolescentes en todo el ciclo de la política pública.
16. Mejorar el ejercicio de la participación y movilización social en torno a la protección integral de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y el fortalecimiento familiar en los niveles nacional y territorial.
17. Lograr la protección integral de la primera infancia, la infancia y la adolescencia

- y promover el fortalecimiento familiar, a través de una respuesta articulada y oportuna del Estado bajo el principio de corresponsabilidad con la familia y la sociedad.
18. Lograr que la primera infancia, la infancia y la adolescencia y el fortalecimiento familiar sean una prioridad social, política, técnica y financiera en los ámbitos nacional y territorial.
  19. Crear planes, programas y acciones que promuevan condiciones de igualdad real y efectiva para el adulto mayor.
  20. Velar por el cumplimiento de los derechos consagrados para los adultos mayores en la Declaración de los Derechos del Hombre y Humanos de 1948, los consagrados en la Constitución Nacional y demás reconocidos por Colombia en convenios o tratados internacionales.
  21. Asegurar la adopción de planes, políticas y proyectos para el adulto mayor.
  22. Elaborar políticas, planes, proyectos y programas para el adulto mayor, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de los más vulnerables.
  23. Establecer acciones, programas y proyectos que den un trato especial y preferencial al adulto mayor.
  24. Promover una cultura de solidaridad hacia el adulto mayor.
  25. Proveer la asistencia alimentaria necesaria a los adultos mayores que se encuentren en estado de abandono e indigencia.
  26. Promover campañas que sensibilicen a los profesionales en salud y al público en general sobre las formas de abandono, abuso y violencia contra los adultos mayores, estableciendo servicios para las víctimas de malos tratos y procedimientos de rehabilitación para quienes los cometen.
  27. Promover estilos de vida saludables desde la primera infancia, para fomentar hábitos y comportamientos saludables relacionados con el autocuidado, la alimentación sana y saludable, el cuidado del entorno y el fomento de la actividad física para lograr un envejecimiento activo y crear un imaginario positivo de la vejez.
  28. Elaborar políticas y proyectos específicos orientados al empoderamiento del adulto mayor para la toma de decisiones relacionadas con su calidad de vida y su participación activa dentro del entorno económico y social donde vive.
  29. Diseñar estrategias para promover o estimular condiciones y estilos de vida que contrarresten los efectos y la discriminación acerca del envejecimiento y la vejez.
  30. Reconocer y respetar los derechos del adulto mayor.
  31. Definir estrategias y servicios que beneficien a los adultos mayores con calidad, calidez y eficiencia.
  32. Respetar y generar espacios donde se promuevan los derechos de los adultos mayores.
  33. Brindar un entorno que satisfaga las necesidades básicas para mantener una adecuada nutrición, salud, desarrollo físico, psíquico, psicomotor, emocional y afectivo.
  34. Brindar apoyo y ayuda especial al adulto mayor en estado de discapacidad.
  35. Promover la participación de los adultos mayores en la discusión, diseño, formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de interés para la familia, la sociedad y el Estado.
  36. Elaborar políticas y proyectos específicos orientados al empoderamiento del adulto mayor para la toma de decisiones relacionadas con su calidad de vida y su participación activa dentro del entorno económico y social donde vive.
  37. Promover la asociación para la defensa de los programas y derechos de la tercera edad.
  38. Promover el fortalecimiento de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, así como la elaboración y puesta en marcha de la Política Nacional de Desarrollo Integral de la Familia.
  39. Brindar asistencia social a las familias que se encuentren en estado de indefensión o vulnerabilidad.
  40. Establecer estrategias de promoción y sensibilización de la importancia de la familia para la sociedad.
  41. Proveer a la familia de los mecanismos eficaces para el ejercicio pleno de sus derechos.
  42. Establecer programas dirigidos a permitir el desarrollo armónico de la familia.
  43. Mejorar las condiciones de vida y entorno de la familia.
  44. Fortalecer la institución de la familia como núcleo fundamental de la sociedad.
  45. Fortalecer la relación de pareja hacia la consolidación de la familia.
  46. Direccionar programas, acciones y proyectos del Estado y la sociedad de acuerdo con las necesidades, dinámicas y estructuras de la familia colombiana.

47. Diseño, adopción y evaluación de la Política Pública de Atención y Reparación a las Víctimas garantizando el enfoque diferencial.
48. Formular y adoptar la Política Pública de Atención y Reparación a las Víctimas garantizando el enfoque diferencial.
49. Trabajar de la mano con las entidades adscritas en la promoción, gestión y articulación de la oferta institucional, para la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas.
50. Articular en conjunto con las entidades adscritas, la atención y reparación de las víctimas en los términos de la Ley 1448 de 2011, para lo cual participará en los Comités Territoriales de Justicia Transicional.
51. Diseñar, desarrollar, financiar y cofinanciar planes, programas y estrategias que generen condiciones, para el logro y mantenimiento de la paz.
52. Coordinar, formular y ejecutar con entidades territoriales, en la coordinación de la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas de juventud, con enfoque de derechos y diferencial, étnico e intercultural.
53. Coordinar el Sistema Nacional de las Juventudes y velar por el cumplimiento de las funciones del mismo establecidas en la Ley 1622 de 2013.
54. Promover estrategias que faciliten el acceso de los jóvenes a los servicios, recursos y beneficios ofrecidos por las entidades gubernamentales y no gubernamentales y promover acciones para generar oportunidades para que los jóvenes mejoren su formación integral y su calidad de vida.
55. Formular programas, proyectos y actividades en favor de la juventud en coordinación con las entidades públicas y privadas nacionales e internacionales.
56. Orientar y coordinar la implementación de las políticas públicas que permitan la participación de los jóvenes en el fortalecimiento de la democracia, la garantía de los derechos humanos de los jóvenes y la organización social y política de la nación.
57. Orientar y coordinar políticas públicas que permitan el acceso con calidad y equidad de los jóvenes a la diversidad de la oferta institucional del Estado en lo relacionado con la garantía y el goce efectivo de sus derechos.
58. Brindar asistencia técnica a los departamentos, distritos y municipios en la formulación, implementación y seguimiento de sus políticas para la garantía de los derechos de los jóvenes.
59. Promover la participación de los jóvenes en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo social, político, económico, cultural, deportivo y ambiental, adelantados por las entidades del orden territorial y nacional y promover el acceso de estos a los servicios, recursos y beneficios ofrecidos por dichas entidades.
60. Estimular la vinculación de los jóvenes a la vida social, política, económica, cultural, deportiva y ambiental de la nación, a los procesos de globalización y competitividad mundial, mediante programas de formación en participación ciudadana, acceso al trabajo, uso del tiempo libre y desarrollo de sus potencialidades y talentos.
61. Gestionar alianzas con organismos y con entidades nacionales e internacionales de carácter público, privado y mixto, que contribuyan a la garantía y cumplimiento de los derechos de los jóvenes.
62. Promover y realizar estudios e investigaciones sobre temas y asuntos que conciernen a la juventud y sobre el impacto de la política pública de juventud.
63. Ejercer la secretaría técnica de la Comisión de Concertación y Decisión Nacional del Sistema Nacional de Juventudes, de manera compartida con el Departamento Nacional de Planeación, en su calidad de dependencia rectora del Sistema Nacional de Juventudes.
64. Administrar el portal de juventud que incluirá información de oferta y demanda de servicios para garantía de los derechos expresados en el Estatuto de Ciudadanía Juvenil.

**Artículo 13. Funciones del Viceministerio de la Mujer.** Serán funciones del Viceministerio de la Mujer:

1. Diseñar y promover la Política Pública Equidad Mujer, destinada a promover la equidad entre mujeres y hombres.
2. Formular, diseñar y establecer programas y proyectos específicos dirigidos a mejorar la calidad de vida de las mujeres, especialmente las más pobres y desprotegidas.
3. Valorar las implicaciones que tiene para las mujeres cualquier acción en la formulación, gestión y seguimiento de las políticas, planes y programas en las entidades públicas nacionales y territoriales.
4. Establecer los mecanismos de seguimiento al cumplimiento de la legislación interna y de

los tratados y convenciones internacionales que se relacionen con la equidad y análisis que explique los fenómenos de desigualdad e inequidad.

5. Establecer y fortalecer alianzas estratégicas con el sector privado, organismos internacionales, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), universidades y centros de investigación, para estimular y fortalecer la investigación y el análisis del conocimiento existente sobre la condición y situación de la mujer.
6. Apoyar organizaciones solidarias, comunitarias y sociales de mujeres a nivel nacional y velar por su participación activa en las acciones y programas estatales.
7. Impulsar la reglamentación y materialización de leyes existentes dirigidas a lograr la equidad para las mujeres.
8. Canalizar recursos y acciones provenientes de la cooperación internacional, para el desarrollo de los proyectos destinados a garantizar la participación de la mujer en el ámbito social, político y económico.
9. Coordinar y diseñar las políticas, planes, programas y proyectos integrales de desarrollo rural con enfoque territorial, encaminadas a la provisión de bienes públicos rurales, que inciden en el bienestar social y económico de las mujeres rurales.
10. Propiciar la articulación con las entidades del orden nacional y territorial para la implementación de planes y proyectos integrales de desarrollo rural y agropecuario para la mujer rural.
11. Proponer normas, instrumentos y procedimientos diferenciales para las mujeres rurales que permitan el acceso y la provisión de bienes públicos rurales.
12. Suministrar y analizar la información requerida para el diseño de política e instrumentos diferenciales para la mujer rural.
13. Promover los programas a su cargo y potencializar los recursos, mediante alianzas o esquemas de cooperación entre el Estado, la comunidad y el sector privado.
14. Identificar y coordinar con la Oficina Jurídica la implementación de los cambios normativos, procedimentales e institucionales que se requieran para el logro de los objetivos y metas de la política de gestión de bienes públicos rurales para las mujeres rurales.
15. Coordinar con la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y las entidades competentes los mecanismos para

la recolección, procesamiento, análisis y utilización de la información que se obtenga de los sistemas de información del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

**Artículo 14. Funciones del Viceministerio de Atención Social.** Serán funciones del Viceministerio de Atención Social:

1. Administrar y ejecutar los recursos de los planes y programas de paz, que se adelanten en desarrollo de las funciones asignadas a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
2. Fomentar la coordinación interinstitucional, la participación de las Organizaciones No Gubernamentales y de la comunidad en el afianzamiento de una cultura de convivencia, respecto a los derechos humanos y bienestar social.
3. Dar impulso y apoyo económico a las iniciativas de la sociedad civil a nivel nacional y regional, encaminadas al logro y mantenimiento de la paz.
4. Asesorar y ser soporte técnico en la formulación y el seguimiento de la política pública orientada a la protección y desarrollo del Sector Familia y Social en reconocimiento de la diversidad étnica y cultural para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, que vele por su integridad y promueva sus derechos.
5. Diseñar programas de asistencia técnica y social de apoyo a la familia.
6. Coordinar interinstitucionalmente la realización de los espacios de participación para la familia y promover la participación de las organizaciones y autoridades que los representan.
7. Diseñar y ejecutar programas y proyectos de fortalecimiento de los procesos organizacionales de la familia con sus necesidades.
8. Coordinar y realizar los procesos de consulta previa para la adopción de medidas legislativas y administrativas del nivel nacional, de conformidad con los lineamientos acordados para el efecto.
9. Propender por la conservación de las costumbres y la protección de conocimientos tradicionales de la familia, en coordinación con las entidades y organismos competentes.
10. Prestar asesoría a las gobernaciones y alcaldías para la debida atención a la familia.
11. Promover la resolución de conflictos de la familia de conformidad con los usos y costumbres.

12. Proponer proyectos de ley o de actos legislativos, así como efectuar el análisis normativo y jurisprudencial en coordinación con la Dirección Jurídica, en materia de su competencia.
13. Articular y brindar asistencia técnica a las entidades nacionales, departamentales y municipales para el diseño, elaboración y desarrollo de planes, programas y proyectos orientados a garantizar protección y promoción de la familia.

### TÍTULO III

#### DISPOSICIONES FINALES

**Artículo 15. Domicilio.** El Ministerio de la Familia y Social tendrá como domicilio la ciudad de Bogotá, D. C. y ejercerá sus funciones a nivel nacional.

**Artículo 16. Bienes, derechos y obligaciones.** La propiedad de los bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones de los cuales sea titular Prosperidad Social, quedarán en cabeza del Ministerio de la Familia y Social, para lo cual se deberán adelantar los trámites ante las autoridades competentes para actualizar los correspondientes registros.

**Parágrafo.** Las direcciones territoriales adscritas y/o vinculadas a Prosperidad Social serán a partir de la promulgación de la presente ley, direcciones en sus respectivos territorios del Ministerio de la Familia y Social.

**Artículo 17. Continuidad de la relación.** De conformidad con la estructura prevista en la presente ley, el Gobierno nacional, en ejercicio de sus facultades constitucionales señaladas en el artículo 189 y en la Ley 489 de 1998, procederá a asignar las funciones de sus dependencias y adecuar, de ser necesario, la planta de personal a la nueva naturaleza de la entidad.

Los servidores públicos que a la entrada en vigor de la presente ley se encontraban vinculados a Prosperidad Social, quedarán automáticamente incorporados en la planta de personal del Ministerio de la Familia y Social.

**Artículo 18. Derechos y obligaciones litigiosas.** El Ministerio de la Familia y Social seguirá con el trámite y representación de las acciones constitucionales, procesos judiciales, contenciosos administrativos, ordinarios, y ejecutivos, de los que sea parte Prosperidad Social, hasta su culminación y archivo, y asumirá las obligaciones derivadas de los mismos.

**Artículo 19. Contratos y convenios vigentes.** Los contratos y convenios vigentes suscritos por Prosperidad Social continuarán ejecutándose por el Ministerio de la Familia y Social sin que para ello sea necesario suscripción de documento adicional alguno, diferente a la comunicación a

los respectivos contratistas. Para todos los efectos contractuales, el Ministerio de la Familia y Social asume los derechos y obligaciones de Prosperidad Social.

**Artículo 20. Archivos.** Los archivos de los cuales sea titular del Prosperidad Social, hasta la entrada en vigencia de la presente ley, continuarán siendo administrados y quedarán a nombre del Ministerio de la Familia y Social, de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos por la ley.

**Artículo 21. Referencias normativas.** A partir de la entrada en vigor de la presente ley, todas las referencias y/o disposiciones legales vigentes para Prosperidad Social, se entenderán hechas al Ministerio de la Familia y Social.

De igual forma, las referencias que hagan las disposiciones vigentes al Director(a) de Prosperidad Social, como asistente, integrante o miembro de consejos, comisiones, juntas, mesas u otras instancias de deliberación, relacionadas con los temas de familia deben entenderse referidas al Ministro(a) de la Familia.

**Artículo 22. Ejecución presupuestal y de reservas.** El Ministerio de la Familia y Social continuará ejecutando en lo pertinente, las apropiaciones comprometidas por Prosperidad Social, las cuales se entenderán hechas al Ministerio de la Familia y Social con anterioridad a la expedición.

**Artículo 23. Ajustes presupuestales en el Sistema Integral de Información Financiera (SIIF).** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizará los ajustes correspondientes para transferir al Ministerio de la Familia y Social los recursos aprobados en la ley de presupuesto a favor del Departamento para la Prosperidad Social.

**Artículo 24. Certificado de disponibilidad presupuestal.** Los certificados de disponibilidad presupuestal que fueron expedidos por Prosperidad Social serán asumidos y expedidos por el Ministro(a) de la Familia y Social.

**Artículo 25. Régimen de transición.** El Ministerio de la Familia y Social y el Sector Social dispondrán de máximo dos (2) años, contados a partir de la publicación de la presente ley, para adecuar sus procedimientos y operaciones a la nueva naturaleza jurídica y estructura administrativa.

**Artículo 26.** Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011, el cual quedará así:

“Artículo 17. Número, denominación, orden y precedencia de los Ministerios. El número de Ministerios es diecisiete. La denominación, orden y precedencia de los Ministerios es la siguiente:

1. Ministerio del Interior.

2. *Ministerio de Relaciones Exteriores.*
3. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*
4. *Ministerio de Justicia y del Derecho.*
5. *Ministerio de Defensa Nacional.*
6. **Ministerio de la Familia y Social.**
7. *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*
8. *Ministerio de Salud y Protección Social.*
9. *Ministerio del Trabajo.*
10. *Ministerio de Minas y Energía.*
11. *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.*
12. *Ministerio de Educación Nacional.*
13. *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*
14. *Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.*
15. *Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.*
16. *Ministerio de Transporte.*
17. *Ministerio de Cultura.*
18. **Ministerio de la Ciencia, Tecnología e Innovación.**
19. **Ministerio del Deporte”.**

**Artículo 27. Modifíquese el artículo 9° de la Ley 1361 de 2009, el cual quedará así:**

“ARTÍCULO 9°. OBSERVATORIO DE FAMILIA. Créese el Observatorio de Política de la Familia, que permita conocer la estructura, necesidades, factores de riesgos, dinámicas familiares y calidad de vida de la familia, a fin de hacer el seguimiento a las políticas sociales encaminadas a su fortalecimiento y protección, así como las necesidades de redireccionamiento de los recursos y acciones que mejoren su condición, unificando las estadísticas del sector familia y social.

*El Observatorio de Familia estará a cargo del Ministerio de Familia y contará con la participación de la academia y la sociedad civil.*

*Las entidades territoriales establecerán un Observatorio de Familia Regional y Municipal en las Oficinas de Planeación o en las que hagan sus veces”.*

**Artículo 28. Rendición de informe a las Comisiones Séptimas del Congreso.** El Ministro de Familia, como rector del Sector Familia y Social, rendirá un informe anual a las Comisiones Séptimas del Congreso sobre el avance y puesta en marcha del Ministerio y su impacto en la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos.

**Artículo 29. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su

publicación y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.

*Los honorables Senadores firmantes:*

Los Honorables Senadores firmantes:

H.S. EMMA CLAUDIA CASTELLANOS  
Partido Cambio Radical

H.S. JOSE LUIS PEREZ OYUELA  
Partido Cambio Radical

H.S. ANA MARÍA CASTAÑEDA  
Partido Cambio Radical

H.S. FABIAN GERARDO CASTILLO  
Partido Cambio Radical

H.S. GERMAN VARON COTRINO  
Partido Cambio Radical

H.S. RODRIGO LARA RESTREPO  
Partido Cambio Radical

H.S. ARTURO CHAR CHALJUB  
Partido Cambio Radical

H.S. LUIS EDUARDO DIAZ GRANADOS  
Partido Cambio Radical

H.S. DAIRA DE JESUS GALVIS  
Partido Cambio Radical

H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA S.  
Partido Cambio Radical

H.S. EDGAR JESUS DIAZ C  
Partido Cambio Radical

H.S. CARLOS ABRAHAM JIMENEZ LOPEZ  
Partido Cambio Radical

H.S. RICHARD ALFONSO AGUILAR V.  
Partido Cambio Radical

H.S. ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA  
Partido Cambio Radical

H.S. DIDIER LOBO CHINCHILLA  
Partido Cambio Radical

H.S. TEMISTOCLES ORTEGA NARVAEZ  
Partido Cambio Radical

*Y los honorables Representantes firmantes:*

H.R. ANGELA PATRICIA SÁNCHEZ L  
Partido Cambio Radical

H.R. JOSÉ IGNACIO MESA BETANCUR  
Partido Cambio Radical

H.R. CÉSAR AUGUSTO LORDUY M  
Partido Cambio Radical

H.R. MODESTO ENRIQUE AGUILERA V  
Partido Cambio Radical

H.R. KARINA ESTEFANIA ROJANO P.  
Partido Cambio Radical

H.R. JOSE G. AMAR SEPULVEDA  
Partido Cambio Radical

H.R. JOSÉ DÁNIEL LÓPEZ JIMÉNEZ  
Partido Cambio Radical

H.R. HERNANDO J. PADAUÍ ÁLVAREZ  
Partido Cambio Radical

H.R. KAREN V. CURE CORCIONE  
Partido Cambio Radical

H.R. GUSTAVO HERNÁN PUNTES D.  
Partido Cambio Radical

H.R. ERWIN ARIAS BETANCUR  
Partido Cambio Radical

H.R. ELOY CHICHÍ QUINTERO ROMERO  
Partido Cambio Radical



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
AL PROYECTO DE LEY**

*por medio del cual se reestructura el Sector de Inclusión Social y Reconciliación, se transforma Prosperidad Social en Ministerio de la Familia y Social, y se dictan otras disposiciones.*

**ANTECEDENTES**

El presente proyecto de ley fue radicado por la Senadora Emma Claudia Castellanos, la Representante Ángela Sánchez y la Bancada de Cambio Radical en la legislatura pasada, donde se le asignó el número 153 de 2018 Senado, para ser debatido en la Comisión Primera de Senado, donde lamentablemente no surtió trámite legislativo, y fue archivado por vencimiento de términos. Pero en el entendido de los esfuerzos que otros países han venido emprendiendo en favor del fortalecimiento de la Familia, se convierte en una estrategia que permite atender las necesidades sociales de la población, mientras se fortalece

y protege la Institución más importante de la sociedad a través de un Ministerio.

En ese sentido, los países del mundo han venido resaltando la importancia de la familia, pues la familia no solamente tiene un papel determinante como Institución principal de la sociedad, sino que en su rol de eje fundamental del Estado cumple transcendentales funciones sociales, como la de formar ciudadanos entendidos de su responsabilidad con los demás; suple las necesidades de sus propios miembros; y además aportar los recursos necesarios para el ejercicio gubernamental, entre otros.

En los últimos años los Gobiernos han trabajado por atender diferenciadamente a los miembros de la familia, y si bien es cierto, se han conseguido avances en la implementación de estrategias necesarias para la atención a la primera infancia, se ha combatido la desnutrición y la desescolarización, se han incrementado las Instituciones y acciones a favor de las mujeres, se han liderado batallas contra el feminicidio y la violencia intrafamiliar, se han incrementado las acciones de corresponsabilidad en la atención a los adultos mayores, y la población con discapacidad, estas acciones han terminado por tener un componente incompleto en la medida que no siempre se garantiza una acción interinstitucional e integral que fortalezca no solo a la persona o individuo, sino que logre trasladar el impacto de la estrategia al resto de la familia.

En ese sentido, países alrededor del mundo, han planteado la necesidad de crear un Ministerio que permita articular todos los esfuerzos en torno a fortalecer, apoyar y ayudar a cada miembro de la familia, este fortalecimiento permite mancomunar y robustecer las estrategias y acciones entorno a resolver los desafíos que para la familia pueda representar: la violencia o agresión, la crisis financiera, el desempleo, la discapacidad, la enfermedad, los desastres naturales, etc.

**Un breve resumen internacional.**

El caso de Chile

Los esfuerzos por la consolidación de un Ministerio de la Familia en Chile, dieron como resultado que a finales del pasado mes de julio de 2018, el Gobierno firmara el proyecto de ley que transforma el Ministerio de Desarrollo Social en Ministerio de Familia y Desarrollo Social, con lo que se busca “*liderar una política social con un sello pro – familia*”.<sup>1</sup> En ese sentido el proyecto contempla convocar a los diferentes actores e Instituciones del Estado para que, a

<sup>1</sup> (1° de agosto de 2018). Objetivos del proyecto de ley que crea el Ministerio de la Familia y Desarrollo Social. Actualidad. El urbano rural. Chile. Recuperado de: <http://elurbanorural.cl/objetivos-del-proyecto-de-ley-que-crea-el-ministerio-de-la-familia-y-desarrollo-social/>

través del Ministerio de la Familia, se enfrenten de manera conjunta los problemas que afectan a los miembros de la familia que en algún momento se pueden encontrar en una condición vulnerable (niños, mujeres, adultos mayores, y personas con discapacidad).

Con esta iniciativa, Chile se consolida en la tendencia de los países de la OCDE de instaurar un ministerio que aborde directamente la temática familiar. Por esa razón, un informe elaborado por la Secretaría General de la Presidencia de Chile (SEGPRES), resalta que al menos 13 naciones ya cuentan con una repartición similar a la que se establece en Chile con el Ministerio de la Familia.<sup>2</sup>

### ¿Qué está haciendo Paraguay?

En junio de 2018 el pleno de la Cámara de Diputados de Paraguay aprobó el proyecto de *“Declaración de interés nacional y social la creación del Ministerio de Familia, Mujer, Infancia, Juventud y Adulto Mayor”*<sup>3</sup>. Esto con la finalidad de que se le dé una mirada integral a la planificación, elaboración y ejecución de las políticas públicas, planes y programas en favor de los niños, las mujeres y adultos mayores, y se trabaje de manera conjunta en beneficio de la familia y sus miembros.

En ese sentido, el proyecto de ley propone la fusión del Ministerio de la Mujer, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, la Secretaría Nacional de la Juventud y la Secretaría de Acción Social, para la creación de este Ministerio, y establece la creación de una comisión Interinstitucional de Evaluación y Redacción del proyecto de ley de creación del Ministerio de la Familia, Mujer, Infancia, Juventud y Adulto Mayor, y un borrador del proyecto de ley que dejaría en sintonía el interés general dispuesto en la creación del Ministerio con un plazo de un año.

### Los adelantos en Perú.

El legislativo presentó a finales del 2017, con la firma de varios de sus congresistas, *“un proyecto de ley para que se declare de necesidad pública la creación del ministerio de la familia e inclusión social, a partir de la fusión de los*

*despachos de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), y el de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)”*.<sup>4</sup>

Con el objetivo de hacer tangible la premisa de la familia como eje efectivamente fundamental para el desarrollo de la nación, por lo que no se busca dejar de lado a la mujer, sino que se abarque la totalidad de la protección a las poblaciones vulnerables que puedan existir dentro de una familia.

### De la expectativa en España

Si bien este país, ha avanzado en la última década en materia de atención a las mujeres, el mismo presidente del Instituto de Política Familiar de España (IPF), afirmó la necesidad de manera prioritaria de que *“un órgano de primer orden apoye a la institución familiar”*<sup>5</sup>, como sucede en varios de los países de la Unión Europea, puesto que el IPF, se encuentra bajo la Subdirección General de Familia, dependiente de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, que a su vez, depende de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, bajo el Ministerio de Sanidad, convirtiéndose al Instituto en una entidad de cuarto nivel. En ese sentido, el mismo presidente de la IPF, afirmó que *“la voluntad política de un país para apoyar una determinada causa, como es la defensa de la familia, se mide en tres aspectos. En primer lugar, por el organismo que se crea para ello, que será mayor cuanto más importancia se le conceda al tema. En segundo lugar, en las dotaciones presupuestarias que se le asignen; y, por último, en los planes, medidas, leyes..., que se desarrollen”*.<sup>6</sup>

Actualmente, España ya consiguió el primer avance hacia el Ministerio de la Familia, con la publicación del Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-2017, que se espera finalmente dé como consecución el camino a la apertura del Ministerio.

### **Otros de los avances en el mundo**

Uno de los elementos a tener en cuenta en este análisis, es la creación de una Institucionalidad que resalte la importancia de la familia a nivel gubernamental, en otros lugares del mundo se ha dado paso a la creación de Ministerios encargados de asuntos de familia, convirtiéndose en un importante antecedente a los futuros desarrollos que han de llevarse a cabo sobre el tema. En la tabla

<sup>2</sup> Romero, M. (31 de julio de 2018). Futuro Ministerio de Familia y Desarrollo Social: ¿Qué países de la OCDE cuentan con una repartición similar? El Mercurio - EMOL. Chile. Recuperado de: <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/07/31/915212/Futuro-Ministerio-de-Familia-y-Desarrollo-Social-Que-paises-de-la-OCDE-cuentan-con-una-reparticion-similar.html>

<sup>3</sup> República de Paraguay. Honorable Cámara de Diputados. (21 de junio de 2018) Creación de Ministerio de Familia fue declarada de interés nacional. Recuperado de: <http://www.diputados.gov.py/ww5/index.php/noticias/creacion-de-ministerio-de-familia-fue-declarada-de-interes-nacional>

<sup>4</sup> Mejía, M. (17 de agosto de 2018). Presentan proyecto de ley para crear el ministerio de la familia e inclusión social.

<sup>5</sup> Peraita, L. (3 de diciembre de 2014). España necesita urgentemente un Ministerio de Familia. ABC de España. Recuperado de: <https://www.abc.es/familia-padres-hijos/20141203/abci-ministerio-familia-201412021742.html>

<sup>6</sup> Ibid, Peraita (2014).

a continuación se puede observar la connotación con la que se llama al Ministerio de la Familia en algunos de los 17 países en los que se han llevado a cabo:

País	Ministerio
Italia	El Ministerio de Familia y Discapacidad.
Panamá	Ministerio de la juventud, la mujer, la niñez y la familia.
Austria	Ministerio Federal de Asuntos Familiares y Juventud. Ministerio Federal de Salud y Mujeres
Bélgica	Ministerio de Asuntos Sociales, Sanidad, Instituciones Culturales Federales, y Familias.
Luxemburgo	Ministerio de la Familia, la Integración, y la gran región.
Rumania	Ministerio de Trabajo, Familia, Protección Social y Ancianidad.
Turquía	Ministerio de Trabajo, Servicios Sociales y Familia.
Eslovaquia	Ministerio de la Familia, llamado así desde 2015, antes era el Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia.
Dinamarca	Ministerio de Asuntos Sociales e Infantiles; Ministerio de Ancianos.
Finlandia	Ministerio de Asuntos Sociales y Salud: 1) Ministro de Asuntos Sociales y Salud; 2) Ministro de Asuntos de Familia y Servicios Sociales
Chile	Ministerio de Desarrollo Social pasó a ser el Ministerio de Familia y Desarrollo Social
Paraguay	Aprobó el proyecto de ley que “Declara de interés nacional y social la creación del Ministerio de Familia, Mujer, Infancia, Juventud y Adulto Mayor”

Como se observa desde el mismo título, naciones alrededor del mundo, fomentan hoy una nueva institucionalidad que protege y promueve la familia efectivamente como el eje fundamental de la sociedad, y que permite a su vez articular eficazmente a las instituciones del Estado, para combatir aquellos problemas que afectan a la niñez, a la mujer, al adulto mayor, y a la población con discapacidad.

Lo anterior significa, que **los temas transversales en relación con la familia, lo que incluye las diversidades raciales, de género, de cultura, en su conformación, a pesar de ser inherentes a ella, no son el enfoque principal de la creación de los Ministerios.** En cambio, sí lo es, la protección directa a los miembros que particularmente han podido padecer de uno o varias formas de vulnerabilidad específica, entre ellos, la mujer, los niños, los adolescentes, los jóvenes, y los adultos mayores, además de aquellos que tienen alguna discapacidad, como es más común en casi todos los países.

Ello no significa que el Estado dejará de atender y prestar servicios a las especificidades de la familia, pero las leyes actuales ya han

dado elementos suficientes para atender y proteger, condiciones, situaciones y necesidades particulares o específicas de un grupo minoritario de la población, normatividades que entran a operar cuando son requeridas. Por lo que, en ese sentido, los Ministerios de Familia, buscan dar un marco general de atención a la totalidad de la población, aplicable a toda ella, y que **permita cumplir los mandatos Constitucionales de protección a la familia como principal enfoque, al igual que la protección prevalente a los niños, las mujeres, los adultos, y la población con discapacidad, lo que permite atender de manera integral a la familia.**

### OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objetivo, transformar a Prosperidad Social, en el *Ministerio de la Familia y Social*, como cabeza del Sector Familia y Social. Para que a través de este Ministerio y de la articulación de este con sus entidades adscritas, se formule, adopte, dirija, coordine y ejecute, políticas públicas, planes, programas y proyectos, en procura de reducir la pobreza y la desigualdad, garantizar la atención a la población vulnerable; la reparación integral a las víctimas del conflicto en el país; y la promoción, protección, bienestar y calidad de vida, de la familia y de quienes la componen. Esto permitiría hacer más eficiente la inversión y el gasto público, y poner en marcha la Política Pública de Protección Integral de la Familia.

### JUSTIFICACIÓN

De acuerdo con el artículo 42 de la Constitución Política de Colombia:

**“La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia”** (negrita fuera de texto).

En ese sentido, el Estado colombiano está en mora de poder garantizar que las políticas públicas, los programas y proyectos, efectivamente impacten y protejan a la familia, elevando su calidad de vida, y garantizando la protección integral a todos sus miembros. Por lo que si en una familia se padece de una o varias problemáticas como son la violencia intrafamiliar, la desnutrición, la desescolarización, el desempleo, la pobreza, etc., y se da un tratamiento diferenciado al niño, a la mujer, al adulto mayor, sin un elemento de coordinación y articulación seguimos disgregando a la familia, profundizando en la desconexión del lazo, en su desconocimiento, y en el individualismo que separa y resquebraja la importancia de su unidad, lo que termina hiriendo a la misma sociedad.

En el país, se puede observar que “*las políticas de atención a las familias se encuentran desarticuladas en múltiples entidades, lo que hace necesaria una coordinación y ejecución de las políticas del sector familia y social, para asegurar la eficiencia-eficacia de la inversión y el gasto. Por eso, el país requiere de una política nacional de familia articulada y coordinada que llegue a la totalidad del territorio y beneficie a todos los colombianos.*”<sup>7</sup>

### **Algunas estadísticas sobre la situación de la familia en Colombia**

A pesar de las millonarias inversiones en programas sociales para la atención de algunas de las problemáticas que aquejan a la población del país, actualmente la familia colombiana padece de situaciones que la hacen cada día más vulnerable:

#### **A. La pobreza**

Una parte importante de las familias colombianas se encuentran viviendo actualmente en la pobreza. El Departamento Nacional de Estadística (DANE) indicó que para 2018 la pobreza Monetaria en Colombia llegó al 27%, incrementando frente al 26,8% de 2017<sup>8</sup>. La pobreza en las principales ciudades llegó al 15%, mientras en las cabeceras fue de un poco más del 24,4%, y en el campo colombiano donde actualmente se agudiza, está alcanzando índices cercanos al 36,1% de las personas y familias. Además, si se mira con mayor detenimiento, se puede observar que hay ciudades donde las familias padecen mucho más, y no existe una política que les haya permitido salir de la condición de pobreza, estas ciudades son Quibdó, Riohacha y Florencia, donde, se alcanzan las peores estadísticas de pobreza monetaria 48%, 47% y 33,7%, respectivamente, incluso estas cifras sobrepasan el promedio de pobreza en América Latina, que es del 30,7% de pobreza.

Adicionalmente, la pobreza extrema en Colombia se ubicó en el 2017 en el 5%, y en 2018, llegó al 4,9%, una reducción no tan sustancial, si se tiene en cuenta, que en el sector rural la pobreza se ha mantenido invariable entre 2017 y 2018 en el 15,4% de la población, mientras en las cabeceras pasó del 7,4% al 7,2% respectivamente.

La pobreza multidimensional fue del 17% en 2017, es decir, 17% del total de hogares del país, carecen de los ítems básicos de calidad de vida, PERO INCREMENTÓ EN 2018, LLEGANDO AL 19,6%, que en Colombia obedece a:

informalidad (72,7%), bajo nivel educativo (43,4%), rezago escolar (29,3%) y desempleo permanente (12%), eso significa que para que los indicadores de pobreza cambien, se requiere que el Estado atienda la necesidad de las familias de manera integral. La gran mayoría del déficit cuantitativo de vivienda, estimado en 639.513 hogares, está focalizado en las familias de más bajos ingresos.

#### **B. La Desigualdad**

Colombia sigue siendo de las naciones más desiguales del mundo, el Foro Económico de Davos lo confirmó al señalar que Colombia es el segundo país más desigual en la distribución del ingreso en la Región, el 1% de la población (los más ricos) concentran el 20% del ingreso, además ocupa el primer lugar en el porcentaje de tierra concentrada, “esto perpetúa la pobreza y la exclusión de las familias del campo”. También el Foro de Davos, señaló que las mujeres campesinas que viven en Colombia, en promedio obtienen máximo \$2 dólares diarios de ganancias. Además, persiste la brecha salarial entre los ingresos que reciben las mujeres por los mismos oficios que hacen los hombres. La Comisión Económica para América Latina – CEPAL<sup>9</sup>, indicó que de 14 países referenciados entre 2002 a 2014, 12 tuvieron reducciones en 10 puntos porcentuales en el Coeficiente de Gini (coeficiente de desigualdad), destacándose Argentina, Brasil, Bolivia, Perú y Uruguay, Colombia en cambio NO PRESENTÓ REDUCCIONES SIGNIFICATIVAS EN LA DESIGUALDAD, en 2005 el país tenía 0,58 de Gini, para 2017 0,508, lamentablemente incrementando en 2018 a 0,517.

#### **C. Bajos Índices de Desarrollo Humano (IHD)**

Colombia, en IHD está actualmente por debajo de lo alcanzado en 2006 ocupando el puesto 80 entre 180 países, además es el segundo país con el índice más bajo de Sur América, en 2016 alcanzó un 0,727 poniendo al país en la posición 95, por debajo de Chile que ocupa el puesto 38, Argentina con el 45, Uruguay el 54, Panamá el 60, y Brasil en el 79. Incluso Colombia actualmente tienen un indicador menor, al de naciones como Lituania, Letonia, Bulgaria, Malasia, Serbia, Cuba, Trinidad y Tobago, Bosnia e Irán. Lo que refleja que las políticas aplicadas en el país están menoscabando la calidad de vida y la salud de la familia, además, reducen el poder adquisitivo de estas para poder mejorarla.

#### **D. Desempleo, inseguridad en ingresos y pensión.**

La familia colombiana se encuentra en una transición demográfica (mayor longevidad frente a

<sup>7</sup> Mejor Vargas Lleras (1° de diciembre de 2017). Documento borrador de POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE FAMILIA MINISTERIO DE LA FAMILIA. Bogotá.

<sup>8</sup> Departamento Nacional de Estadística (DANE) y Departamento Nacional de Planeación (DNP). Presentación cifras de pobreza y desigualdad 2017-2018.

<sup>9</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 20 de diciembre de 2017. Informe Panorama Mundial 2017.

una menor mortalidad y fecundidad)<sup>10</sup> que debido al desempleo y a causas conexas ha incrementado la inseguridad pensional y con ello, los ingresos de la familia hacia el futuro. De acuerdo con Asofondos, de los 22 millones de colombianos ocupados, solamente 7,8 millones están aportando al sistema de seguridad pensional, y la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), ha estimado que actualmente el pasivo pensional alcanza el 114% del Producto Interno Bruto (PIB), y se espera que para 2050 (dada la tendencia) sea del 205,5% del PIB.

Sin embargo, no se puede esperar que la tendencia pensional se revierta, si el desempleo crece, y también lo hace el empleo informal, la tasa de desempleo pasó del 8,9% en 2016 al 9,6% en 2017, incrementando los niveles de población desocupada en el país y presionando el crecimiento de la informalidad que ya supera el 47% del total de ocupados, por lo que la inseguridad de ingresos en la familia hacia el futuro también continúa creciendo.

E. Prevalencia de enfermedades crónicas, infecciosas, o por desnutrición

La crisis del sector salud está golpeando a la familia. De acuerdo con la ONU y sus cifras a 2017<sup>11</sup> “... en Colombia, casi el 50% de mujeres en hogares rurales no tienen acceso a la asistencia médica cuando van a dar a luz.” Y las mujeres colombianas, de hogares pobres indígenas, tienen una diferencia de 334 veces menos oportunidades de acceso a un profesional de la salud cuando dan a luz. Además, “mientras solo un 6% de las mujeres de hogares ricos y de zonas urbanas no tienen un médico, esta cifra para las indígenas pobres es de casi el 50%.” Esta crisis se incrementa teniendo en cuenta que el acceso a servicios públicos domiciliarios, como el agua potable y el saneamiento básico aún están por debajo del 100% de la cobertura, especialmente en el sector rural, campesino, o indígena.

F. Acelerados cambios en las dinámicas de los hogares

De acuerdo con la última Encuesta Nacional de Demografía y Salud (2015-2016)<sup>12</sup>, que se lleva a cabo cada 5 años, los hogares del país han venido experimentando importantes cambios de una generación a otra:

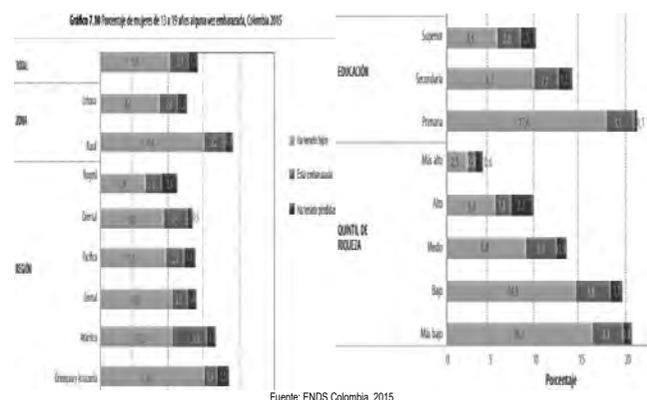
- Crecen las mujeres jefas de hogar en al menos 36,4% de los hogares del país. El

promedio urbano es casi del 40%, y el rural es del 26%<sup>13</sup>.

- Nuevas estructuras en la familia: incremento de los hogares unipersonales (constituidos por 1 sola persona) llegando al 11,2%, es decir, 1 de cada 10 hogares en 2015 cuentan con una sola persona, para 2010 eran solamente del 9,5%.
- La familia nuclear ha incrementado del 55,4% al 55,5%, las nucleares biparentales (donde ambos, padre y madre están al cuidado de los hijos), han disminuido pasando del 35,4% en 2010, al 33,2% en 2015.
- Los hogares nucleares monoparentales (donde solamente uno, padre o madre están al cuidado de los hijos) han incrementado del 12,3% al 12,6%.
- Reducción del tamaño del hogar y cambio en los roles de cuidado: el promedio por hogar actualmente es de 3,5 personas, en 1990 era de 4,5 personas por hogar.
- La tasa de fecundidad actual es de 2 hijos por mujer, mientras que en 1967 lo común era que cada mujer diera a luz entre 6 a 7 hijos.
- La mitad de los niños concebidos siguen siendo NO DESEADOS.

En 2015, el 20% de las mujeres en edad fértil no tuvo acceso a métodos anticonceptivos.

- La tasa de embarazo adolescente es del 17,4%, 5 veces más alta entre la población más pobre que en la población con mayores ingresos. La tasa de embarazo adolescente en el campo alcanza el 24,8%, además se da con mayor proporción en niñas con apenas educación primaria.



Fuente: ENDS Colombia, 2015.

- La tasa de mortalidad infantil nacional es de casi 16 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, en la zona urbana es de 13 x 1.000, y en el sector rural es de 22 x 1.000. La

<sup>10</sup> Ibid. Mejor Vargas Lleras (2017).

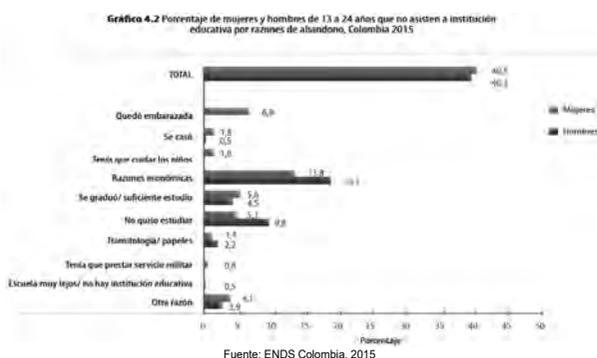
<sup>11</sup> Organización de la Naciones Unidas (ONU) (14 de febrero de 2018). Obtenido de: <https://news.un.org/es/story/2018/02/1427081>

<sup>12</sup> Ministerio Nacional de Salud, Profamilia (2015). Encuesta Nacional de Demografía y Salud (Tomo I: Componente Demográfico). Recuperado de: <http://profamilia.org.co/docs/ENDS%20%20TOMO%20I.pdf>

<sup>13</sup> Ibid. Mejor Vargas Lleras (2017).

mortalidad neonatal es de 9,8, en el sector rural alcanza casi 13.

- Solamente 48,4% de los niños menores de 6 años están cobijados por programas de atención estatal, en la zona urbana esta cifra alcanza el 50%, y en la rural apenas el 43%. Del 50% que no están cobijados: (33,3%) es cuidado en casa, (11,2%) no tiene una institución cerca, (5%) no cumple con los requisitos; (3,95%) por ciento no consiguieron cupo y, (1,5%) de los niños no los recibieron.
- 1,4% de los niños, es decir cerca de 115 mil niños, no cuentan con registro civil de nacimiento, es decir, no tienen identificación.
- La diferencia entre hombres y mujeres en la participación continúa, la proporción de hombres que está trabajando actualmente es del 75%, superior a la de las mujeres con un 53,6%. Los hombres tienen frecuencias de ocupación sistemáticamente mayores que las de las mujeres a través de todas las características y divisiones territoriales estudiadas. Además, la desigualdad de oportunidades de ocupación es clara, entre menor riqueza menores oportunidades de ocupación y viceversa.
- En el caso de la educación, entre la población de los 13 años a los 49 años, 17% de las mujeres no tiene ningún tipo de educación o solamente cuenta con primaria, en el caso de los hombres este porcentaje llega al 20%.



Fuente: ENDS Colombia, 2015.

**G. Incremento de vulnerabilidades internas**

La familia vive actualmente múltiples tipos de violencia, de acuerdo al Instituto de Medicina Legal “En la actualidad no solo se debe pensar que los desconocidos son los principales perpetradores de homicidios o que las calles oscuras y los baldíos son el lugar favorito para cometerlos, sino que hay un riesgo latente que, en una agresión fatal, el victimario sea un familiar y el sitio del hecho sea la casa”<sup>14</sup>, la violencia contra los niños, adolescentes, adultos mayores, de pareja, por violencia sexual, sigue incrementándose:

<sup>14</sup> Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses – Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (mayo de 2018). FORENSIS 2017: datos para la vida (Volumen 19 No. 1).

Tabla 6. Lesiones no fatales de causa externa, casos y tasas por 100.000 habitantes, según tipo de valoración medicolegal. Colombia, comparativo 2016-2017

Tipo de reconocimiento	2016		2017		Variación	
	Casos	Tasa x 100.000 hab.	Casos	Tasa x 100.000 hab.	Absoluta	Relativa
Violencia interpersonal	123.298	252,93	115.547	234,42	-7,751	-6,29
Violencia a niños, niñas y adolescentes	10.082	65,25	10.385	67,22	303	3,01
Violencia al adulto mayor	1.853	29,82	1.944	33,79	291	17,60
Violencia entre otros familiares	14.738	53,10	15.209	54,14	471	3,20
Violencia de pareja	50.707	126,90	50.072	123,11	-635	-1,25
Lesiones en accidentes de transporte	45.256	92,84	40.114	81,38	-5.142	-11,36
Exámenes medicolegales por presunto delito sexual	21.399	43,90	23.798	48,28	2.399	11,21
Lesiones accidentales	3.834	7,86	3.555	7,21	-279	-7,28
Total	270.967	672,03	260.624	528,74	-10.343	-3,82

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia - Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense. Tasas calculadas con base en las proyecciones de población DANE 2005-2020.

En ese sentido, para el año 2017 Medicina Legal reportó la existencia de 27.538 casos de violencia en la familia del país, con una tasa de 55,87 casos por cada 100.000 habitantes, entre las subcategorías de la violencia encontramos principalmente:

- La Violencia intrafamiliar, que en 2017 tuvo como víctimas centrales a las mujeres con 16.463 casos (59,78%); 10.385 casos (37,71%) corresponden a violencia contra niños y adolescentes donde la agresión más frecuente se da entre los 10 a los 14 años. En cuanto a los hombres, se reportaron 11.075 casos (40,22%); y en referencia con el adulto mayor, fueron 1.944 casos (7,06%).
- En cuanto a los homicidios en la familia, durante el 2017, el 10,63% correspondió a filicidios (homicidio de un hijo a manos de los padres), donde la edad promedio de las víctimas de filicidio fue de 10 años, con diferencias en el pariente que cometido el homicidio: por la madre en un 41,43%, por el padrastro en un 37,14%, por el padre con el 28,57%, y por la madrastra con el 2,86%.

Tabla 1. Violencia contra niños, niñas y adolescentes según grupos de edad y sexo de la víctima. Colombia, año 2017

Grupo de edad	Hombre			Mujer			Total		
	Casos	%	Tasa x 100.000 hab.	Casos	%	Tasa x 100.000 hab.	Casos	%	Tasa x 100.000 hab.
(00 a 04)	598	18,49	40,36	790	14,22	37,02	1.684	16,22	38,72
(05 a 09)	1.436	29,57	65,74	1.242	22,46	59,52	2.678	25,79	62,70
(10 a 14)	1.533	31,57	70,48	2.004	36,25	96,30	3.537	34,06	82,10
(15 a 17)	989	20,37	75,32	1.497	27,08	71,27	1.188	2,86	96,62
Total	4.056	100	61,49	5.529	100	73,27	10.585	100	67,22

Fuente: INMLCF / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. SICLICO. Tasas calculadas con base en las proyecciones de la población DANE 1985-2020.

- La Violencia de pareja, donde las mujeres son las más victimizadas por agresión sexual en un 81,8%, y por otros tipos de agresión en un 86,2%.

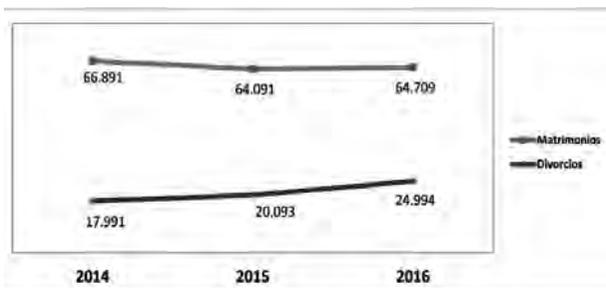
En los conyugicidios durante el 2017, el 79,12% de las víctimas fueron mujeres con una edad promedio de 31 años; en el caso de los hombres la edad promedio de muerte a manos del cónyuge es de 36 años. El 62,50% de los conyugicidios ocurrieron en la vivienda y tan solo el 22,73% en la vía pública.

- Violencia contra el adulto mayor: Se puede evidenciar que las principales víctimas son los adultos mayores entre los 60 y 64 años, donde los hijos son los principales victimarios, seguidos de los hermanos y

los nietos; cuyo factor desencadenante es especialmente la intolerancia o el machismo. La tasa de violencia contra el adulto mayor es actualmente de 35,54 casos por cada 100.000 habitantes y para las mujeres de 32,34; además, según el estado conyugal de la víctima, las personas casadas presentaron el mayor número de eventos 492 (25,55%), seguidamente los(las) viudos(as), y solteros(as), 455 (23,62%) y 433 (22,48%) respectivamente.

#### H. Divorcio, y ruptura familiar

De acuerdo con el más reciente informe de la Superintendencia de Notariado y Registro, los divorcios en Colombia se han incrementado desde 2014, en cerca de un 39%, y los matrimonios disminuyeron en un 3,3%, “por cada tres matrimonios civiles hay un divorcio en Colombia”, por lo que, de los 64.709 matrimonios registrados entre 2016 y 2017 se presentaron también 24.994 divorcios, un crecimiento importante si se tiene en cuenta que en 2014, se tuvieron 66.891 matrimonios y cerca de 17.991, esto es una evidencia de que están disminuyendo los matrimonios y se están incrementando los divorcios.



Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro. Cálculos: Dinero <sup>15</sup>

#### De la necesidad del Ministerio de la familia en Colombia.

Ante cifras tan alarmantes de pobreza, desigualdad, desempleo, informalidad, enfermedad, desnutrición, embarazo adolescente, violencia, divorcio, etc., que cada vez más familias enfrentan en el país; se requiere de la voluntad política y de la administración del Estado para ayudar a la familia. Pues urge actuar frente a los diferentes conflictos que estas padecen, pues las problemáticas terminan por extenderse y ampliarse al resto de la sociedad, de ahí que, por ejemplo, el Instituto de Medicina Legal, al respecto de la violencia intrafamiliar, señala que *“Es importante considerar que las consecuencias de la violencia familiar producen problemas de ajuste conductual, social y emocional que se traducen en conducta antisocial en general,*

*depresión y ansiedad... Es importante entender que la exposición a la violencia familiar, bien sea directa o indirecta, se ha asociado a numerosos problemas psicológicos en los hijos, destacando el mayor riesgo de conducta agresiva en estos, lo que ha sido denominado como el ciclo de la violencia, que significa un fenómeno de transmisión intergeneracional de la violencia; el concepto de transmisión intergeneracional de la violencia se ha usado para explicar cómo la violencia es aprendida en el contexto de socialización de la familia; es decir, la observación de la violencia en el contexto familiar puede influir en que los niños y niñas aprendan a ejercer la violencia contra otras personas”*<sup>16</sup>. Pero lamentablemente, no solo la violencia se transmite, la pobreza, la división, el abuso, etc., terminan heredándose.

Entre algunas de las importantes razones para crear al Ministerio de la Familia está:

- La atención actual e individual a cada uno de los miembros de la familia, no ha arrojado los resultados esperados (por ejemplo, en materia de reducción de la violencia, de los embarazos no deseados, de la pobreza, de la desigualdad, del desempleo, etc.), se requiere entonces atacar las diferentes problemáticas de la familia de manera integral.
- Responder a la necesidad de incrementar la eficiencia del Estado en la ejecución de la inversión social, a fin de que realmente se reduzca la pobreza, y la gran mayoría de problemas sociales que hoy viven las familias del país.
- Disminuir la desarticulación de algunas instancias y órganos que atienden al sector social y a la familia, racionalizando la administración pública, evitando duplicidad de funciones, incrementando la productividad, unificando y armonizando competencias, y mejorando así, los tiempos y trámites por la que debe pasar la familia para recibir ayuda del Estado.
- Atender las problemáticas complejas, por las que atraviesan algunas de las familias del país, entre ellas la pobreza, el desempleo, la violencia, la desnutrición, la enfermedad, etc.
- Reducir las brechas existentes entre las oportunidades de desarrollo y condiciones de vida entre la familia del sector urbano y las familias residentes en la zona rural, y con ello la consecución y realización de sus planes de vida.

<sup>15</sup> (20 de abril de 2017). Divorcios en Colombia aumentaron un 39% desde 2014. Tendencias. Revista Dinero. Colombia. Recuperado de: <https://www.dinero.com/pais/articulo/matrimonios-y-divorcios-en-colombia-a-2017/244352>

<sup>16</sup> Ibíd. Instituto de Medicina Legal (2018).

- Fortalecer la presencia institucional del Estado, a través de la presencia institucional social en los 32 departamentos del país. Para ello se cuenta con la infraestructura actual del DPS, de las entidades adscritas, o de quien haga sus veces actualmente en los territorios.
- Focalizar y optimizar los recursos del sector, bajo un órgano rector, que no crea más burocracia, sino que hace parte de una reorganización o restructuración institucional que haga más eficiente al Estado.
- Garantizar la protección de los derechos fundamentales a cada uno de los miembros de la familia.
- Incrementar el acceso de la familia, a los programas, planes y proyectos estatales, que le garanticen el acceso a una vivienda digna, a la eliminación del analfabetismo, a la universalización de la educación inicial, primera infancia, básica y básica media, a la salud, a la justicia, etc.
- Incrementar el acceso a la educación en valores que permita producir mejores familias conscientes de su papel.
- Ante la crisis económica por la que atraviesa el país, es deber, no generar incrementos elevados o especulativos del gasto social, sino incrementar la eficiencia en la inversión.
- Ello sin producir desempleo en las entidades públicas, sino mediante el rediseño institucional.

**Composición actual del Sector Social**

Sector de inclusión y reconciliación	Entidad
Cabeza de sector	DPS
Entidades adscritas	ICBF
	CNMH
	Unidad de Víctimas
<b>DAPRE</b>	
Consejería Presidencial para Primera Infancia	
Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	
Dirección del Sistema Nacional de Juventud Colombia Mayor/Min.Trabajo	
Prog.Prot.Social Adulto Mayor (subsídios monetarios)	
Subsidio adulto mayor al aporte a la pensión	

Fuente: Vargas Lleras Mejor, 2018

De acuerdo a lo anterior, no es suficiente lo desarrollado por el Instituto de Bienestar Familiar, ni el Departamento de Prosperidad Social – DPS, tampoco por las Consejerías presidenciales de la Primera Infancia, la Equidad de la Mujer y la juventud, tampoco por lo hecho mediante el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, pues se requiere un órgano superior que pueda vincular el producto y labor de las entidades direcciones, consejerías y programas a cargo del sector social del país, y que efectivamente

desarrollen la política de familia de manera integral, puesto que las diferentes iniciativas, medidas y acciones en atención a la familia, se encuentran desarticuladas en distintas entidades e Instituciones del Estado como se puede ver, a diferencia de lo que sucede en el caso de la salud, la educación, la biodiversidad, etc., que sí cuentan efectivamente con un Ministerio rector.

Además, a pesar de que la Ley 1361 de 2009, crea el Observatorio de Familia, y lo pone en cabeza del departamento nacional de planeación, el mismo Observatorio señala que “el Observatorio de Política de familia (OPF) es un espacio para la generación de conocimiento sobre las dinámicas familiares y sus condiciones socioeconómicas”, sin embargo, este solo cuenta con cifras de tipología de familia hasta 2014, lo que evidencia la falta de un ente rector que constantemente articule y propenda al cumplimiento de las funciones del Observatorio a favor de las estadísticas entorno a la familia, que sirven como base para el direccionamiento de la inversión y los programas, en ese sentido se requeriría que el Observatorio de Familia esté bajo la cabeza del mismo Ministerio.

Frente a la distribución actual de cargos en el sector social, ninguno se perdería, puesto que solamente se está desarrollando una reorganización del sector, que actualmente en empleos se encuentra así:



PROPUESTA DEL SECTOR FAMILIA Y SOCIAL	
Sector de familia	Entidad
Cabeza de sector	Ministerio de la Familia (Antes prosperidad Social)
Entidades y programas adscritos	ICBF
	Unidad de Víctimas
	Centro Nacional de Memoria Histórica

Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia

Fuente: Elaboración propia

### CONCEPTOS GUBERNAMENTALES.

Sobre la versión inicial del proyecto de ley, el 153 de 2018 Senado, se dieron varios conceptos de entidades e instituciones gubernamentales: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y el Centro de Memoria Histórica, los cuales fueron fielmente condensados en un concepto posterior emitido por Prosperidad Social<sup>17</sup>, de 26 folios, con fecha del 30 de mayo de 2019, las apreciaciones de dicho concepto que condensaban a la institucionalidad del sector, fueron tenidas en cuenta en la elaboración del articulado en mención y en su exposición de motivos, agradeciendo que las mismas, sirvieron como base para mejorar lo inicialmente expuesto.

Entre las apreciaciones se resalta que:

1. La necesidad de incluir y clarificar las funciones del Ministerio de Familia y Social, dejando en ese sentido de manera explícita aquellas relacionadas a las entidades adscritas.
2. Esta iniciativa de creación de un Ministerio, es de competencia gubernamental de acuerdo a lo definido en la Constitución, sin embargo, el mismo concepto afirma que la jurisprudencia ha dejado en claro, que el vicio constitucional, de acuerdo con Sentencia C-866 de 2014 puede ser subsanado siempre que el aval gubernamental se manifieste “antes de la aprobación del proyecto de ley en plenarias (...) Para que el aval – así entendido- satisfaga la exigencia del artículo 154 inciso 2 de la Constitución, lo constituye en principio “el Presidente y el ministro o director de departamento correspondientes, en cada negocio particular”(...)”
3. Adicionalmente, manifiesta la entidad, la ausencia de las funciones de Prosperidad Social, no descritas en el documento, y otras apreciaciones en el mismo sentido, y en relación a la planta de personal y bienes de las entidades adscritas a Prosperidad.

### CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley que consta de 29 artículos, que plantean aspectos necesarios y fundamentales

para la creación, cumplimiento y puesta en marcha del Ministerio de la Familia y Social, y poder así atender efectivamente a las familias del país.

### FUNDAMENTO JURÍDICO

- Constitución Política de Colombia 1991.

“**Artículo 5º.** El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.”

“**Artículo 42.** La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley.

Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progeneración responsable.

La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.

Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil. Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley. Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil. También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley. La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.”

“**Artículo 43.** La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.”

<sup>17</sup> Prosperidad Social. Respuesta a radicado S-2019-1400-164691.

**“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.”*

**“Artículo 45.** *El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.”*

**“Artículo 46.** *El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.”*

**“Artículo 47.** *El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.”*

**“Artículo 150.** *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

7. *Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.*

#### **Ley 489 de 1998.**

**“Artículo 57. Organización y funcionamiento de los Ministerios y Departamentos Administrativos.** *De conformidad con el artículo 206 de la Constitución Política, el número, denominación y orden de precedencia de los ministerios y departamentos administrativos serán determinados por la ley. Compete al presidente de la República distribuir entre ellos los negocios según su naturaleza.”*

**“Artículo 58. Objetivos de los Ministerios y Departamentos Administrativos.**

*Conforme a la Constitución, al acto de creación y a la presente ley, los ministerios y los departamentos administrativos tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen.”*

**“Artículo 59. Funciones.** *Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:*

1. *Preparar los proyectos de ley relacionados con su ramo.*
2. *Preparar los proyectos de decretos y resoluciones ejecutivas que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones que corresponden al presidente de la República como suprema autoridad administrativa y dar desarrollo a sus órdenes que se relacionen con tales atribuciones.*
3. *Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.*
4. *Preparar los anteproyectos de planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes a su sector y los planes de desarrollo administrativo del mismo.*
5. *Coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica*
6. *Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.*
6. *Orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por las respectivas leyes y estructuras orgánicas, las superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta que a cada uno de ellos estén adscritas o vinculadas.*
7. *Impulsar y poner en ejecución planes de desconcentración y delegación de las actividades y funciones en el respectivo sector.*

8. *Aparte subrayado* **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE.**

*Promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de entidades y personas privadas en la prestación de servicios y actividades relacionados con su ámbito de competencia.*

*Organizar y coordinar el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo correspondiente.*

10. *Velar por la conformación del Sistema Sectorial de Información respectivo y hacer su supervisión y seguimiento.*”

**“Artículo 60. Dirección de los Ministerios.** *La dirección de los ministerios corresponde al ministro, quien la ejercerá con la inmediata colaboración del viceministro o viceministros.*”

**“Artículo 61. Funciones de los Ministros.** *Son funciones de los ministros, además de las que les señalan la Constitución Política y las disposiciones legales especiales, las siguientes:*

- a) *Ejercer, bajo su propia responsabilidad, las funciones que el presidente de la República les delegue o la ley les confiera y vigilar el cumplimiento de las que por mandato legal se hayan otorgado a dependencias del Ministerio, así como de las que se hayan delegado en funcionarios del mismo;*
- b) *Participar en la orientación, coordinación y control de las superintendencias, entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta, adscritas o vinculadas a su Despacho, conforme a las leyes y a los respectivos estatutos;*
- c) *Dirigir y orientar la función de planeación del sector administrativo a su cargo;*
- d) *Revisar y aprobar los anteproyectos de presupuestos de inversión y de funcionamiento y el prospecto de utilización de los recursos del crédito público que se contemplen para el sector a su cargo;*
- e) *Vigilar el curso de la ejecución del presupuesto correspondiente al Ministerio;*
- f) *Suscribir en nombre de la Nación y de conformidad con el Estatuto General de Contratación y la Ley Orgánica de Presupuesto, los contratos relativos a asuntos propios del Ministerio previa delegación del presidente de la República;*
- g) *Dirigir las funciones de administración de personal conforme a las normas sobre la materia;*
- h) *Actuar como superior inmediato, sin perjuicio de la función nominadora, de los superintendentes y representantes legales de entidades descentralizadas adscritas o vinculadas.*

**Parágrafo.** *La representación de la Nación en todo tipo de procesos judiciales se sujetará a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo y a las disposiciones especiales relacionadas.”*

**“Artículo 62. Viceministros.** *Son funciones de los viceministros, además de las que les señalan la Constitución Política, el acto de creación o las disposiciones legales especiales y, dependiendo del número existente en el respectivo Ministerio, las siguientes:*

- a) *Suplir las faltas temporales del ministro, cuando así lo disponga el presidente de la República;*
  - b) *Asesorar al ministro en la formulación de la política o planes de acción del Sector y asistirlo en las funciones de dirección, coordinación y control que le corresponden;*
  - c) *Asistir al ministro en sus relaciones con el Congreso de la República y vigilar el curso de los proyectos de ley relacionados con el ramo;*
  - d) *Cumplir las funciones que el ministro le delegue;*
  - e) *Representar al ministro en las actividades oficiales que este le señale;*
  - f) *Estudiar los informes periódicos u ocasionales que las distintas dependencias del Ministerio y las entidades adscritas o vinculadas a este deben rendir al ministro y presentarle las observaciones pertinentes;*
  - g) *Dirigir la elaboración de los informes y estudios especiales que sobre el desarrollo de los planes y programas del ramo deban presentarse;*
  - h) *Velar por la aplicación del Plan de Desarrollo Administrativo específico del sector respectivo;*
  - i) *Representar al ministro, cuando este se lo solicite, en las juntas, consejos u otros cuerpos colegiados a que deba asistir;*
  - j) *Garantizar el ejercicio del control interno y supervisar su efectividad y la observancia de sus recomendaciones.”*
- **LEY 487 DE 1998.** Por la cual se autoriza un endeudamiento público interno y se crea el Fondo de Inversión para la Paz.
  - **LEY 1098 DE 2006.** Código de Infancia y Adolescencia.
  - **LEY 1251 DE 2008.** Protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores.

- **LEY 1257 DE 2008.** “por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.
- **LEY 1361 DE 2009.** Protección integral a la Familia.
- **LEY 1622 DE 2013.** Estatuto de Ciudadanía Juvenil.
- **LEY 1804 DE 2016.** Política de estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.
- **LEY 1137 DE 1999.** “Por el cual se organiza el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar, se reestructura el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.”
- **DECRETOS 987 DE 2012.** “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “Cecilia de la Fuente de Lleras” y se determinan las funciones de sus dependencias.”
- **DECRETOS 1927 DE 2013.** “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Cecilia de la Fuente de Lleras y se determinan las funciones de sus dependencias.”
- **DECRETOS 936 DE 2013.** “Por el cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reglamenta el inciso primero del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.”
- **DECRETO 2094 DE 2016.** “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social.”
- **CONPES 113 DE 2007** “Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)”
- **CONPES SOCIAL 161 DE 2013.** Política Pública Nacional de Equidad de Género.
- **CONPES SOCIAL 3784 DE 2013.** Lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado.
- **IMPACTO FISCAL.** Este proyecto de ley como se manifiesta en la exposición de motivos no ordena ningún tipo nuevo de gasto al Gobierno Nacional, más bien sí solicita la reorganización de lo existente, a fin de hacer mucho más efectivo el aparato estatal, por ende no se puede hablar en ese sentido de impacto fiscal, puesto que el Presupuesto designado inicialmente para el Ministerio de la Familia y Social, sería el establecido para Prosperidad Social, y el

del Sector Familia y Social, el Establecido para el actual Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

### PROPOSICIÓN.

En concordancia con los anteriores argumentos, ponemos a consideración de los Honorables Miembros del Congreso de la República el presente proyecto de ley, teniendo en cuenta que el mismo preserva los principios constitucionales de especial protección a la población vulnerable, y está encaminado a proteger los derechos conexos de nuestra población, con el fin de preservar los derechos en condiciones de equidad para todos.

*Los honorables Senadores firmantes:*

  
H.S. EMMA CLAUDIA CASTELLANOS  
Partido Cambio Radical

  
H.S. JOSE LUIS PEREZ OYUELA  
Partido Cambio Radical

  
H.S. ANA MARÍA CASTAÑEDA  
Partido Cambio Radical

H.S. FABIAN GERARDO CASTILLO  
Partido Cambio Radical

H.S. GERMAN VARON COTRINO  
Partido Cambio Radical

H.S. RODRIGO LARA RESTREPO  
Partido Cambio Radical

H.S. ARTURO CHAR CHALJUB  
Partido Cambio Radical

H.S. LUIS EDUARDO DIAZ GRANADOS  
Partido Cambio Radical

H.S. DAIRA DE JESUS GALVIS  
Partido Cambio Radical

H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA S.  
Partido Cambio Radical

  
H.S. EDGAR JESUS DIAZ C  
Partido Cambio Radical

H.S. CARLOS ABRAHAM JIMENEZ LOPEZ  
Partido Cambio Radical

H.S. RICHARD ALFONSO AGUILAR V.  
Partido Cambio Radical

  
H.S. ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA  
Partido Cambio Radical

  
H.S. DIDIER LOBO CHINCHILLA  
Partido Cambio Radical

  
H.S. TEMISTOCLES ORTEGA NARVAEZ  
Partido Cambio Radical



Y los honorables Representantes firmantes:

H.R. ANGELA PATRICIA SANCHEZ L.  
Partido Cambio Radical

H.R. JOSÉ IGNACIO MESA BETANCUR  
Partido Cambio Radical

H.R. CÉSAR AUGUSTO LORDUY M.  
Partido Cambio Radical

H.R. MODESTO ENRIQUE AGUILERA V.  
Partido Cambio Radical

H.R. KARINA ESTEFANIA ROJANO P.  
Partido Cambio Radical

H.R. JOSÉ G. AMAR SEPULVEDA  
Partido Cambio Radical

H.R. JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ  
Partido Cambio Radical

H.R. HERNANDO J. PADAÚÍ ÁLVAREZ  
Partido Cambio Radical

H.R. KAREN V. CURE CORCIONE  
Partido Cambio Radical

H.R. GUSTAVO HERNÁN PUNTES D.  
Partido Cambio Radical

H.R. ERWIN ARIAS BETANCUR  
Partido Cambio Radical

H.R. ELOY CHICHÍ QUINTERO ROMERO  
Partido Cambio Radical

H.R. NÉSTOR LEONARDO RICO RICO  
Partido Cambio Radical

H.R. GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO  
Partido Cambio Radical

H.R. CARLOS ALBERTO CUENCA CH.  
Partido Cambio Radical

H.R. DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA  
Partido Cambio Radical

H.R. JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO  
Partido Cambio Radical

H.R. CARLOS MARIO FARELO DAZA  
Partido Cambio Radical

H.R. JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO  
Partido Cambio Radical

H.R. JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS  
Partido Cambio Radical

H.R. BAYARDO G. BETANCOURT P.  
Partido Cambio Radical

H.R. JAIRO HUMBERTO CRISTO C.  
Partido Cambio Radical

H.R. ATILANO ALONSO GIRALDO A.  
Partido Cambio Radical

H.R. JORGE MÉNDEZ HERNANDEZ  
Partido Cambio Radical

H.R. CIRO FERNÁNDEZ NUÑEZ  
Partido Cambio Radical

H.R. SALIM VILLAMIL QUESSEP  
Partido Cambio Radical

H.R. HECTOR JAVIER VERGARA S.  
Partido Cambio Radical

H.R. AQUILEO MEDINA ARTEAGA  
Partido Cambio Radical

H.R. OSWALDO ARCOS BENAVIDES  
Partido Cambio Radical

H.R. OSCAR CAMILO ARANGO C.  
Partido Cambio Radical

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 1° de agosto de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 92 de 2019 Senado, por medio del cual se reestructura el sector de inclusión social y reconciliación, se

transforma prosperidad social en Ministerio de la Familia y Social, y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Emma Claudia Castellanos, José Luis Pérez Oyuela, Ana María Castañeda, Édgar Jesús Díaz C., Antonio Luis Zabaraín Guevara, Didier Lobo Chinchilla, Temístocles Ortega Narváez; honorables Representantes Ángela Patricia Sánchez L., César Augusto Lorduy M., Modesto Enrique Aguilera V., Karina Estefanía Rojano P., José G. Amar Sepúlveda, José Daniel López Jiménez, Gustavo Hernán Puentes D., Erwin Arias Betancur, Néstor Leonardo Rico Rico, Gloria Betty Zorro Africano, David Ernesto Pulido Novoa, Julio César Triana Quintero, José Luis Pinedo Campo, Jaime Rodríguez Contreras, Jairo Humberto Cristo C., Jorge Méndez Hernández, Ciro Fernández Núñez, Aquileo Medina Arteaga, Oswaldo Arcos Benavides. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., agosto 1° de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García García.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

CONTENIDO

Gaceta número 733 - Viernes, 9 de agosto de 2019	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de ley número 90 de 2019 Senado, por la cual se establece la conformación e integración de las juntas regionales y nacional de la calificación de invalidez y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 91 de 2019 Senado, por medio de la cual se promueve el respeto y la defensa de la dignidad y memoria de las víctimas de graves crímenes y se dictan otras disposiciones.....	11
Proyecto de ley número 92 de 2019 Senado, por medio del cual se reestructura el Sector de Inclusión Social y Reconciliación, se transforma Prosperidad Social en Ministerio de la Familia y Social, y se dictan otras disposiciones.....	24