



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - Nº 1021

Bogotá, D. C., viernes, 2 de septiembre de 2022

EDICIÓN DE 34 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 150 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se crea el presupuesto abierto y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es crear el presupuesto abierto, este será un ordenamiento imperativo de transparencia, participación ciudadana, académica y control legislativo hacia la programación de ingresos, gastos y ejecución presupuestal del Gobierno central.

Artículo 2°. *Definiciones.* En el contexto del presupuesto abierto se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Presupuesto abierto: Herramienta mediante la cual el Gobierno hará efectiva la transparencia sobre los ingresos y gastos del Gobierno Central, así como la elaboración y ejecución del Presupuesto General de la Nación.

Participación ciudadana: La participación ciudadana se entenderá como el ejercicio que esta puede realizar para tener las herramientas efectivas que hagan un control a la elaboración y ejecución del Presupuesto General de la Nación, esta participación se hará por medio de audiencias públicas presenciales o públicas organizadas por el Ministerio de Hacienda o por medio de escritos dirigidos al Ministerio de Hacienda.

Participación académica: La participación académica se hará necesaria en el presupuesto abierto, por medio de los observatorios y/o semilleros de Instituciones de Educación Superior de carácter públicas o privadas sobre temas fiscales, económicos y afines, esta se hará efectiva por medio

de conceptos presentados al Ministerio de Hacienda, cuando el proyecto de ley orgánica esté en el trámite legislativo se presentarán estos conceptos a las comisiones económicas las cuales discutirán y posteriormente presentarán a la Plenaria de ambas cámaras.

Control legislativo: El control legislativo sobre el presupuesto abierto se hará mediante debates de control político a las entidades que los congresistas determinen, ya sea en la plenaria de las cámaras, comisiones constitucionales, legales, especiales o accidentales, el control será sobre los temas específicos de construcción de Presupuesto General de la Nación, apropiación presupuestal posterior a la promulgación de la ley de Presupuesto y Rentas y sobre ejecución presupuestal.

Documentos presupuestarios: Los documentos presupuestarios son los elaborados por diferentes entidades y unificados por el Ministerio de Hacienda, tratan sobre preparación, presentación y ejecución presupuestal en Colombia, estos son: Documento preliminar, proyecto de presupuesto del ejecutivo, presupuesto aprobado, presupuesto ciudadano, informes entregados durante el año, revisión de mitad de año, informe de fin de año, informe de auditoría y el informe de presupuesto abierto.

Lenguaje claro y cercano a la ciudadanía: Un lenguaje claro y cercano es la manifestación lingüística no técnica que se hace sobre el tema de presupuesto abierto, este lenguaje claro y cercano debe ser pensado para que el grueso de la ciudadanía lo comprenda, sin que sea necesario tener algún estudio en ciencias económicas o afines.

Ley de presupuesto: Por ley de presupuesto, proyecto de ley de presupuesto, proyecto de ley de presupuesto y rentas se debe entender el

“*Presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal*”. Se utilizan esos nombres para que haya mayor armonía de articulado, pero se refiere únicamente a ese proyecto de ley orgánica presentado por el Ministerio de Hacienda.

Artículo 3°. *Alcances del presupuesto abierto*. El presupuesto abierto será desarrollado por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Tecnologías de las Comunicaciones con apoyo de las entidades que estos determinen. El Ministerio de Hacienda deberá hacer un documento anexo donde explique las razones de aumento o disminución de presupuesto de las entidades cuando este tenga una variación del 10% o más con respecto al aprobado el año inmediatamente anterior o una variación por valor superior a las 130.000 UVT.

Parágrafo. El porcentaje de 10% presente en este artículo se entenderá por la sumatoria que presente el gasto de inversión, deuda y gasto de funcionamiento.

Artículo 4°. *Participación*. Dentro del cronograma presentado por el Ministerio de Hacienda para la realización y presentación del Presupuesto General de la Nación, serán previstas las fechas donde estará presente la participación ciudadana y académica, ya sea por medio de audiencias públicas o virtuales y conceptos presentados a este Ministerio.

Parágrafo 1°. Dentro del tiempo otorgado para participación ciudadana se debe tener en cuenta un tiempo en el cual se puedan enviar conceptos desde diversas partes del país, sea de manera física o virtual.

Parágrafo 2°. La participación se hará mediante “jornadas transparentes”, comprendidas como un espacio de mínimo 8 horas, cada etapa de construcción de presupuesto tendrá una jornada prorrogable por otra jornada de ser necesario.

Artículo 5°. *Documentos presupuestarios*. Los documentos presupuestarios de los que trata el artículo 2° de la presente ley deben estar incluidos dentro del cronograma presentado por el Ministerio de Hacienda y los plazos establecidos en el cronograma deberán ser cumplidos estrictamente por todos los actores involucrados.

Parágrafo 1°. El Proyecto de ley de presupuesto de rentas y gastos presentado al Congreso deberá tener claridad en cada rubro de entidad, así mismo una breve descripción de cada gasto.

Parágrafo 2°. La parte del proyecto que trata de las rentas, específicamente los Ingresos de Capital debe estar especificado.

Artículo 6°. *Informe de presupuesto abierto*. El informe sobre el presupuesto abierto será presentado y publicado el mismo día de la presentación del proyecto de ley de presupuesto y rentas a la Cámara de Representantes.

Este informe contendrá como mínimo la siguiente información en un lenguaje claro y cercano a la ciudadanía:

1. Entidades que tuvieron variación en su presupuesto de 10% o más y la razón para hacerlo, en los mismos términos del artículo 3° de la presente ley.
2. Valoración que se dio a los aportes realizados por la ciudadanía, haya sido en audiencias públicas o por medio de conceptos, calificando la influencia que tuvo este concepto para la construcción del presupuesto.
3. Valoración que se dio a los conceptos allegados por el sector académico, haciendo clara la influencia que estos tuvieron en la construcción del presupuesto.
4. Situación de la ejecución presupuestal que se está llevando a cabo ese año, con información hasta el 20 de junio.

Artículo 7°. *Govtech y open data*. Los documentos que tratan los artículos 5° y 6° de la presente ley deberán ser publicados en formato de base de datos, además de contar con una plataforma web dinámica, con alcance a la ciudadanía, cumpliendo parámetros internacionales de open data y permitiendo el análisis estadístico de manera sencilla.

Parágrafo 1°. El Ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones será el encargado de brindar estas herramientas para publicación, y de garantizar la participación ciudadana o académica cuando se haga de manera virtual, por medio de audiencias públicas o entrega de conceptos.

Parágrafo 2°. El Gobierno hará campañas masivas para acercar esta plataforma a la población, explicando su importancia y facilitando el acceso a internet.

Artículo 8°. *Plataforma para presupuesto abierto*. La plataforma destinada para el presupuesto abierto contendrá todo lo concerniente a este tema, así mismo toda la información desde la etapa de preparación del Presupuesto General, así como las ponencias de ambos debates y conclusiones de reuniones realizadas por el Ministerio de Hacienda con los ponentes de este proyecto en el Congreso de la República, proposiciones e impedimentos presentados por los Congresistas.

Artículo 9°. *Transparencia*. La transparencia será imperiosa para las distintas etapas que lleva el proceso presupuestario, la participación ciudadana y académica será necesaria en las siguientes instancias como mínimo:

1. Formulación del presupuesto
2. Aprobación del presupuesto
3. Implementación del presupuesto
4. Auditoría del presupuesto.

Parágrafo. Las herramientas para la participación ciudadana o académica en las instancias mencionadas en este artículo estarán relacionadas de manera equitativa con las presentes en el parágrafo del artículo 7°.

Artículo 10. *Comisión de Vigilancia.* Se creará una comisión accidental de ambas cámaras que estará a cargo de vigilar la implementación del presupuesto abierto, este será conformado por los siguientes congresistas:

1. Dos Senadores de la Comisión Tercera Constitucional
2. Dos Senadores de la Comisión Cuarta Constitucional
3. Dos Representantes a la Cámara de la Comisión Tercera Constitucional
4. Dos Representantes a la Cámara de la Comisión Cuarta Constitucional.

Por lo menos un congresista de cada comisión debe ser perteneciente a un partido declarado como independiente o de oposición.

Parágrafo 1°. El presidente de esta comisión será designado por los mismos integrantes, por el mecanismo de voto con mayoría absoluta.

Parágrafo 2°. Esta comisión se reunirá como mínimo dos veces al año, la primera en el mes siguiente de la entrega del informe y la segunda reunión será a los 8 meses de la entrega del informe.

Parágrafo 3°. La comisión hará entrega de un informe a la plenaria de cada cámara, este informe también será incluido en la plataforma de open data que disponga el Ministerio de Tecnologías de las Comunicaciones para el presupuesto abierto.

Artículo 11. *Control legislativo.* El informe de presupuesto abierto tendrá control legislativo por medio de debate de control político en las comisiones constitucionales económicas del Congreso de la República.

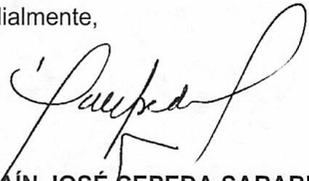
Parágrafo 1°. El debate en las comisiones se podrá adelantar de manera conjunta en un tiempo entre la aprobación del proyecto de presupuesto en primer debate y antes de la presentación para el segundo debate.

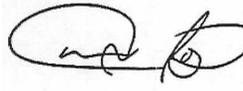
En la plenaria la presentación se hará al momento de presentar el segundo debate del proyecto de ley de presupuesto.

Parágrafo 2°. El presidente de cada comisión designará dos ponentes en cada comisión, uno de los partidos de Gobierno y otro de los partidos declarados independientes o de oposición, estos ponentes presentarán ante la plenaria los resultados del informe de presupuesto abierto.

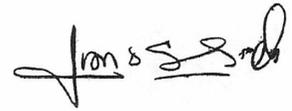
Artículo 12. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.

Cordialmente,

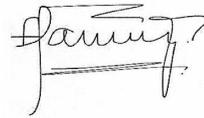

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
 Honorable Senador de la República



ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D'ARCE
 Representante a la Cámara



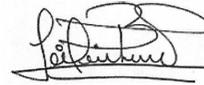
JUAN CARLOS WILLS OSPINA
 Representante a la Cámara



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
 Senadora de la República



GERMAN BLANCO ALVAREZ
 Senador de la República



DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE
 Senadora de la República



LILIANA BITAR CASTILLA
 Senadora de la República



ALFREDO APE CUELLO BAUTE
 Representante a la Cámara



JUAN SAMY MERHEG MARÚN
 Senador de la República



MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO
 Senador de la República



NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN
 Senador de la República



YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI
 Representante a la Cámara



JOSÉ ALFREDO MARÍN
 Representante a la Cámara



JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO
 Representante Cámara por Cundinamarca



INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO
 Representante a la Cámara



JORGE QUEVEDO HERRERA
 Representante a la Cámara por el Guaviare



NICOLAS ANTONIO BARGUIL CUBILLOS
 Representante a la Cámara por Córdoba



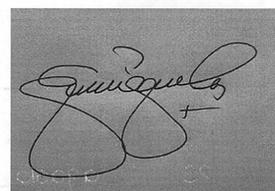
CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON
 Representante a la Cámara



RUTH AMELIA CAYCEDO ROSERO
 Representante a la Cámara por Nariño



DELCY ESPERANZA ISAZA BUENAVENTURA
 Representante a la Cámara



GERARDO YEPES CARO
 Representante a la Cámara por el Tolima

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto de la iniciativa

Esta iniciativa tiene como objeto el crear un presupuesto abierto, en el entendido de aumentar la transparencia en procedimientos que antes no la tenían establecida, así mismo fomentando el ideal del Parlamento abierto y se encarga de reglamentar la manera como se garantizará la participación ciudadana y académica en la elaboración del presupuesto, así es como se vigilará la implementación del mismo en un escenario de control político por parte de la rama legislativa del poder público.

II. Contenido de la iniciativa

La iniciativa consta de doce artículos incluida la vigencia, el primer artículo establece el objeto del proyecto, explicando el presupuesto abierto como un ordenamiento imperativo que procura transparencia y diversas formas de participación; contempla el elemento de participación en todas las etapas de realización del presupuesto.

En el segundo artículo se hacen las definiciones necesarias para el contexto del presupuesto abierto, las 7 definiciones son de gran importancia para lograr armonía con el articulado, sobre todo las que tratan la participación, control legislativo, así como los documentos presupuestarios, establecidos según la información que tiene el Ministerio de Hacienda en su página sobre los documentos que preparan para la realización del Presupuesto General de la Nación, así mismo tenemos la que define lo que se debe entender como lenguaje claro y cercano a la ciudadanía, nuestra herramienta más importante, dado que el informe de presupuesto abierto debe ser establecido en un lenguaje que ayude la participación activa de cualquier ciudadano, sin que sea necesario el conocimiento técnico sobre economía o demás.

El tercer artículo da los alcances del presupuesto abierto, explicando qué carteras desarrollarán este ordenamiento, así mismo aclara que en el informe de presupuesto abierto se deberá tener en cuenta la explicación cuando el presupuesto tenga una variación del 10% o más, sea positiva o negativa.

El cuarto artículo explica cómo se dará la participación en el presupuesto abierto, ordenando al Ministerio de Hacienda incluir dentro de su cronograma el espacio necesario para que los actores mencionados en el artículo primero realicen su participación.

El artículo quinto habla sobre los documentos presupuestarios, estableciendo que estos deben estar incluidos en el cronograma inicial presentado por el Ministerio de Hacienda pero sabiendo que el Ministerio de Hacienda no es el único encargado de este presupuesto se ordena a todos los actores adicionales involucrados cumplir el cronograma de manera estricta.

El artículo sexto reglamenta específicamente el informe de presupuesto abierto, dado que este informe contiene la ejecución presupuestal del año

en curso de su presentación, con la inclusión de las variaciones superiores al 10%, valoraciones que se dieron a los aportes por parte de la ciudadanía y los conceptos del sector académico. Se destaca que se establece que dicho informe se debe presentar el mismo día de la presentación del Proyecto de ley de presupuesto y rentas.

En el séptimo artículo se trata el tema de Govtech y open data, explicando que los documentos presupuestarios del artículo 5° y el informe de presupuesto abierto del artículo 6° serán publicados en una página web dinámica y cercana a la ciudadanía, otorgando esa responsabilidad al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así mismo, se ordena al Gobierno realizar campañas masivas que puedan acercar esta plataforma a la ciudadanía.

El artículo octavo habla sobre la plataforma de presupuesto abierto, así como los requisitos que se manejan para la adecuada publicación en esta plataforma sobre lo que concierne al tema de presupuesto y su construcción, debate y aprobación.

El artículo noveno que trata la transparencia ordena que esta será imperiosa para las etapas del proceso en las cuales se construye el Presupuesto General de la Nación, reforzando la búsqueda de un proceso novedoso, transparente y equitativo.

El décimo artículo crea la comisión de vigilancia, como comisión accidental tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes que tendrá la responsabilidad de vigilar la implementación del presupuesto abierto, en total será conformada por 4 Senadores y 4 Representantes a la Cámara, así mismo se establece que por lo menos la mitad de los Congresistas designados debe pertenecer a un partido declarado como independiente o en oposición. El presidente de la comisión será designado con el sistema de voto con mayoría absoluta, la comisión se reunirá como mínimo dos veces al año y se hará entrega del informe a la plenaria de la Cámara respectiva, el informe de esta comisión de vigilancia también será publicado en la plataforma de open data que disponga el Ministerio de Tecnologías de las Comunicaciones para el presupuesto abierto.

El onceavo artículo trata el control legislativo que se hará por medio de debates de control político en las Comisiones Constitucionales Económicas del Congreso de la República, así mismo otorga la posibilidad que estos debates se adelanten de manera conjunta, así mismo cada comisión designará dos Congresistas encargados de presentar los resultados del informe de presupuesto a la plenaria de cada Cámara y deberán ser uno de partido declarados de gobierno y el otro de partidos declarados como independientes u oposición.

El artículo número doce trata la vigencia de la presente ley, que regirá a partir de su publicación.

III. Introducción

El presupuesto abierto es la mayor necesidad en términos de gobernabilidad transparente, la

integración de la rama ejecutiva, legislativa, ciudadanía y academia es la clave para crear programas que tengan un alcance que no se ven de manera común, ayudando a la participación en todos los ámbitos, esa transparencia que da el presupuesto abierto, traerá beneficios en la confianza ciudadana que ha perdido terreno en los últimos años, además de cumplir con la transparencia no solo legislativo sino también gubernamental, compromiso adquirido por este gobierno y por la rama legislativa desde hace algunos años.

El presupuesto abierto es una manera de materializar el principio constitucional de la participación ciudadana entendido no solo como el derecho de postulación a órganos colegiados por medio del voto popular sino también la participación en decisiones que tienen relevancia continua para la ciudadanía, dado que el presupuesto es el instrumento de manejo financiero más importante de la política fiscal, donde se programa y registra el gasto público y su forma de financiación, además de establecer las reglas para su ejecución¹; se vuelve necesario poder tener opinión y participación en el proceso mediante el cual se crea este instrumento y esa opinión desarrollando el derecho a la participación como lo entiende la Corte Constitucional, como un eje medular del ordenamiento constitucional².

Este proyecto de ley tiene como herramienta de información los informes de Open Budget Survey (Encuesta de presupuesto abierto), haciendo parte del International Budget Partnership's, como entidad sin ánimo de lucro encargada de promover el acceso público a la información de presupuesto y la adopción de sistemas amables con la ciudadanía para consulta y participación en el establecimiento de un presupuesto abierto, procurando que se tenga conocimiento sobre cómo se recaudan los ingresos sobre los principios generales de transparencia, participación y vigilancia, cabe destacar que los informes sobre transparencia en el presupuesto no está basado en percepciones de opinión sino en una metodología técnica sobre el acceso a estos documentos.

Las definiciones establecidas en el artículo 2° del presente proyecto están diseñadas para tener un marco de referencia, con el fin de evitar tergiversaciones sobre el presupuesto abierto, la definición de documentos presupuestarios fue realizada en base a los documentos que presenta el Ministerio de Hacienda cuando está realizando el Presupuesto General de la Nación, así mismo es necesario hacer la participación de la ciudadanía de manera activa, pero para garantizar que sea la ciudadanía en general y que no sea necesario el tener conocimientos técnicos previos, es el Ministerio de

Hacienda el encargado de realizar la publicación de documentos e informes en un lenguaje claro y cercano a la ciudadanía, así mismo se busca que el mecanismo de cercanía ciudadana sea una plataforma dinámica, interesante, lo cual ha sido el éxito en otros países de Latinoamérica, cuestión que se ahondará en la parte de referencia internacional.

La articulación entre las entidades del Gobierno es clave, por eso mismo se pretende que sea el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Tecnologías de las Comunicaciones quienes lleven adelante este proyecto, unificando el saber técnico sobre consolidación de los documentos de Presupuesto por parte del Ministerio de Hacienda y por parte del Ministerio de Tecnologías de las Comunicaciones, el saber técnico sobre las herramientas tecnológicas que hagan real la participación de los diversos actores.

Sobre los parámetros internacionales de datos abiertos estos deben ser la unidad de medida para que de manera internacional podamos tener relevancia en transparencia y participación ciudadana, Open Data Charter³ los define como datos digitales que son puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar⁴.

Los datos abiertos manejan principios que debemos seguir en este primer paso hacia una transparencia de decisiones relevantes para la ciudadanía, son inicialmente 6 principios que desarrollaremos con esta ley.

- Datos abiertos por defecto: El libre acceso a los datos gubernamentales y su posterior uso tienen un valor significativo para la sociedad y la economía, y que los datos gubernamentales deberán, por lo tanto, ser abiertos por defecto, los datos abiertos solo se pueden habilitar cuando los ciudadanos tienen la certeza de que esa apertura no compromete su derecho a la privacidad, y que los ciudadanos tienen derecho a influir en la recolección y uso de sus datos personales o de datos generados como resultado de su interacción con los gobiernos.
- Datos oportunos y exhaustivos: Para que los datos sean útiles para los gobiernos, ciudadanos, y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, estos deben ser exhaustivos, precisos y de alta calidad, también ser transparente respecto a la propia recolección de datos, normas y procesos de publicación, documentando estos procesos en línea.

¹ https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Presupuesto+General+de+la+Naci%C3%B3n+%3COPEN_PARENTHESIS%3EPGN%3CCLOSE_PARENTHESIS%3E#:~:text=Es%20el%20instrumento%20de%20manejo,las%20reglas%20para%20su%20ejecuci%C3%B3n.

² Sentencia C-150-15 M. P.: Gloria Stella Ortíz Delgado.

³ Organización que trabaja de manera conjunta con 100 gobiernos y diferentes organizaciones buscando mayor participación ciudadana por medio de la transparencia.

⁴ <https://opendatacharter.net/principles-es/>

- **Datos accesibles y utilizables:** Cuando los datos abiertos son liberados, deben ser fácilmente visibles y accesibles, poniéndose a disposición sin barreras burocráticas o administrativas que pueden disuadir a las personas de acceder a los datos, se deben publicar los datos en un portal central, para que los datos abiertos se puedan encontrar fácilmente y estén accesibles en un solo lugar.
- **Datos comparables e interoperables:** A fin de que los datos sean más eficaces y útiles, los datos deben ser fáciles de comparar dentro y entre sectores, a través de localizaciones geográficas y del tiempo, así mismo los datos deben ser presentados en formatos estructurados y estandarizados para apoyar la interoperabilidad, trazabilidad y reutilización efectiva.
- **Datos para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana:** La liberación de datos abiertos fortalece la gobernanza y la confianza en nuestras las instituciones públicas, refuerza la obligación de los gobiernos de respetar el Estado de Derecho, y provee un fundamento transparente y de rendición de cuentas para mejorar la toma de decisiones e incrementar la prestación de servicios públicos.
- **Datos para el desarrollo incluyente y la innovación:** Para los datos abiertos es necesaria la apertura para estimular la creatividad y la innovación. Cuantos más gobiernos, ciudadanos, y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado usen los datos abiertos, mayores serán los beneficios sociales y económicos que serán generados. Esto es válido para usos gubernamentales, comerciales y no comerciales.

IV. Antecedentes

El presente proyecto de ley no tiene antecedentes directos, sobre transparencia han existido varios proyectos. Sin embargo, varios países de Latinoamérica y el mundo, han optado por iniciativas de igual índole para acercarse al ciudadano, realizando participación ciudadana y pedagogía sobre el presupuesto general de cada país.

Se destacan en Latinoamérica, lo desarrollado por Argentina, con su portal de datos abiertos para el presupuesto, en donde, de manera clara y sencilla se establece los principales cambios y componentes del mismo, su dirección virtual está establecida como "www.presupuestoabierto.gob.ar". De igual forma, Chile estructura su portal (www.presupuestoabierto.gob.cl) con el objetivo de permitir que la ciudadanía, las instituciones públicas, la sociedad civil y todos los actores interesados en la gestión de los recursos públicos puedan conocer de forma fácil dónde y cómo se gastan los recursos del sector público, posibilitando a incrementar la transparencia y control sobre cómo y dónde se gastan el presupuesto de ese

país. Por último, otro de los países que estructura una visualización sencilla, abierta y simple son los Estados Unidos de América mediante su portal <https://www.usaspending.gov>, en el cual se puede encontrar información sencilla y datos abiertos para cada uno de los rubros.

V. Marco jurídico

En el marco jurídico existente sobre el Presupuesto General de la Nación, se encuentra el Capítulo Tercero de la Constitución Política de Colombia, el cual nos brinda un amplio marco de artículos aplicables únicamente a este tema, a destacar los siguientes:

- **Artículo 346.** El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo⁵.
- **Artículo 347.** El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente⁶.

Sobre el régimen legal ordinario que tiene el Presupuesto General de la Nación, se destaca el Decreto 111 de 1996, llamado "Estatuto Orgánico del Presupuesto", a destacar los siguientes artículos:

- **Artículo 6°. Sistema Presupuestal.** Está constituido por un plan financiero, por un plan operativo anual de inversiones y por el presupuesto anual de la Nación.
- **Artículo 7°. El Plan Financiero.** Es un instrumento de planificación y gestión financiera sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo eje cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan. Tomen consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las políticas cambiaria y monetaria.

⁵ Constitución Política de Colombia, artículo 346. Tomado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr011.html#34

⁶ Ibíd.

- **Artículo 8°.** El Plan Operativo Anual de Inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas.

Este plan guardará concordancia con el Plan Nacional de Inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto inversión para discusión en las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes”⁷.

VI. Conflictos de Interés

Según lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones: De manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos e interponer sus impedimentos.

VII. ARTICULADO PROPUESTO

por medio del cual se crea el presupuesto abierto y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 150 DE 2022 CÁMARA.

por medio del cual se crea el presupuesto abierto y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es crear el presupuesto abierto, este será un ordenamiento imperativo de transparencia, participación ciudadana, académica y control legislativo hacia la programación de ingresos, gastos y ejecución presupuestal del Gobierno central.

Artículo 2°. *Definiciones.* En el contexto del presupuesto abierto se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Presupuesto abierto: Herramienta mediante la cual el Gobierno hará efectiva la transparencia sobre los ingresos y gastos del Gobierno Central, así como

la elaboración y ejecución del Presupuesto General de la Nación.

Participación ciudadana: La participación ciudadana se entenderá como el ejercicio que esta puede realizar para tener las herramientas efectivas que hagan un control a la elaboración y ejecución del Presupuesto General de la Nación, esta participación se hará por medio de audiencias públicas presenciales o públicas organizadas por el Ministerio de Hacienda o por medio de escritos dirigidos al Ministerio de Hacienda.

Participación académica: La participación académica se hará necesaria en el presupuesto abierto, por medio de los observatorios y/o semilleros de Instituciones de Educación superior de carácter públicas o privadas sobre temas fiscales, económicos y afines, esta se hará efectiva por medio conceptos presentados al Ministerio de Hacienda, cuando el proyecto de ley orgánica esté en el trámite legislativo se presentarán estos conceptos a las comisiones económicas las cuales discutirán y posteriormente presentarán a la Plenaria de ambas cámaras.

Control legislativo: El control legislativo sobre el presupuesto abierto se hará mediante debates de control político a las entidades que los congresistas determinen, ya sea en la plenaria de las cámaras, comisiones constitucionales, legales, especiales o accidentales, el control será sobre los temas específicos de construcción de Presupuesto General de la Nación, apropiación presupuestal posterior a la promulgación de la ley de Presupuesto y Rentas y sobre ejecución presupuestal.

Documentos presupuestarios: Los documentos presupuestarios son los elaborados por diferentes entidades y unificados por el Ministerio de Hacienda, tratan sobre preparación presentación y ejecución presupuestal en Colombia, estos son: Documento preliminar, proyecto de presupuesto del ejecutivo, presupuesto aprobado, presupuesto ciudadano, informes entregados durante el año, revisión de mitad de año, informe de fin de año, informe de auditoría y el informe de presupuesto abierto.

Lenguaje claro y cercano a la ciudadanía: Un lenguaje claro y cercano es la manifestación lingüística no técnica que se hace sobre el tema de presupuesto abierto, este lenguaje claro y cercano debe ser pensado para que el grueso de la ciudadanía lo comprenda, sin que sea necesario tener algún estudio en ciencias económicas o afines.

Ley de presupuesto: Por ley de presupuesto, proyecto de ley de presupuesto, proyecto de ley de presupuesto y rentas se debe entender el “*Presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal*”. Se utilizan esos nombres para que haya mayor armonía de articulado, pero se refiere únicamente a ese proyecto de ley orgánica presentado por el Ministerio de Hacienda.

⁷ Estatuto Orgánico del Presupuesto.
Tomado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0111_1996.html

Artículo 3°. *Alcances del presupuesto abierto.*

El presupuesto abierto será desarrollado por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Tecnologías de las Comunicaciones con apoyo de las entidades que estos determinen. El Ministerio de Hacienda deberá hacer un documento anexo donde explique las razones de aumento o disminución de presupuesto de las entidades cuando este tenga una variación del 10% o más con respecto al aprobado el año inmediatamente anterior o una variación por valor superior a las 130.000 U.V.T.

Parágrafo. El porcentaje de 10% presente en este artículo se entenderá por la sumatoria que presente el gasto de inversión, deuda y gasto de funcionamiento.

Artículo 4°. *Participación.* Dentro del cronograma presentado por el Ministerio de Hacienda para la realización y presentación del Presupuesto General de la Nación, serán previstas las fechas donde estará presente la participación ciudadana y académica, ya sea por medio de audiencias públicas o virtuales y conceptos presentados a este Ministerio.

Parágrafo 1°. Dentro del tiempo otorgado para participación ciudadana se debe tener en cuenta un tiempo en el cual se puedan enviar conceptos desde diversas partes del país, sea de manera física o virtual.

Parágrafo 2°. La participación se hará mediante “jornadas transparentes”, comprendidas como un espacio de mínimo 8 horas, cada etapa de construcción de presupuesto tendrá una jornada prorrogable por otra jornada de ser necesario.

Artículo 5°. *Documentos presupuestarios.* Los documentos presupuestarios de los que trata el artículo 2° de la presente ley deben estar incluidos dentro del cronograma presentado por el Ministerio de Hacienda y los plazos establecidos en el cronograma deberán ser cumplidos estrictamente por todos los actores involucrados.

Parágrafo 1°. El Proyecto de ley de presupuesto de rentas y gastos presentado al Congreso deberá tener claridad en cada rubro de entidad, así mismo una breve descripción de cada gasto.

Parágrafo 2°. La parte del proyecto que trata de las rentas, específicamente los Ingresos de Capital debe estar especificado.

Artículo 6°. *Informe de presupuesto abierto.* El informe sobre el presupuesto abierto será presentado y publicado el mismo día de la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto y Rentas a la Cámara de Representantes.

Este informe contendrá como mínimo la siguiente información en un lenguaje claro y cercano a la ciudadanía:

1. Entidades que tuvieron variación en su presupuesto de 10% o más y la razón para

hacerlo, en los mismos términos del artículo 3° de la presente ley.

2. Valoración que se dio a los aportes realizados por la ciudadanía, haya sido en audiencias públicas o por medio de conceptos, calificando la influencia que tuvo este concepto para la construcción del presupuesto.
3. Valoración que se dio a los conceptos allegados por el sector académico, haciendo clara la influencia que estos tuvieron en la construcción del presupuesto.
4. Situación de la ejecución presupuestal que se está llevando a cabo ese año, con información hasta el 20 de junio.

Artículo 7°. *Govtech y open data.* Los documentos que tratan los artículos 5° y 6° de la presente ley deberán ser publicados en formato de base de datos, además de contar con una plataforma web dinámica, con alcance a la ciudadanía, cumpliendo parámetros internacionales de open data y permitiendo el análisis estadístico de manera sencilla.

Parágrafo 1°. El Ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones será el encargado de brindar estas herramientas para publicación, y de garantizar la participación ciudadana o académica cuando se haga de manera virtual, por medio de audiencias públicas o entrega de conceptos.

Parágrafo 2°. El Gobierno hará campañas masivas para acercar esta plataforma a la población, explicando su importancia y facilitando el acceso a internet.

Artículo 8°. *Plataforma para presupuesto abierto.* La plataforma destinada para el presupuesto abierto contendrá todo lo concerniente a este tema, así mismo toda la información desde la etapa de preparación del Presupuesto General, así como las ponencias de ambos debates y conclusiones de reuniones realizadas por el Ministerio de Hacienda con los ponentes de este proyecto en el Congreso de la República, proposiciones e impedimentos presentados por los Congresistas.

Artículo 9°. *Transparencia.* La transparencia será imperiosa para las distintas etapas que lleva el proceso presupuestario, la participación ciudadana y académica será necesaria en las siguientes instancias como mínimo:

1. Formulación del presupuesto
2. Aprobación del presupuesto
3. Implementación del presupuesto
4. Auditoría del presupuesto

Parágrafo. Las herramientas para la participación ciudadana o académica en las instancias mencionadas en este artículo estarán relacionadas de manera equitativa con las presentes en el parágrafo del artículo 7°.

Artículo 10. *Comisión de Vigilancia.* Se creará una comisión accidental de ambas cámaras que estará a cargo de vigilar la implementación del presupuesto abierto, este será conformado por los siguientes congresistas:

1. Dos Senadores de la Comisión Tercera Constitucional
2. Dos Senadores de la Comisión Cuarta Constitucional
3. Dos Representantes a la Cámara de la Comisión Tercera Constitucional
4. Dos Representantes a la Cámara de la Comisión Cuarta Constitucional

Por lo menos un congresista de cada comisión debe ser perteneciente a un partido declarado como independiente o de oposición.

Parágrafo 1°. El presidente de esta comisión será designado por los mismos integrantes, por el mecanismo de voto con mayoría absoluta.

Parágrafo 2°. Esta comisión se reunirá como mínimo dos veces al año, la primera en el mes siguiente de la entrega del informe y la segunda reunión será a los 8 meses de la entrega del informe.

Parágrafo 3°. La comisión hará entrega de un informe a la plenaria de cada cámara, este informe también será incluido en la plataforma de open data que disponga el Ministerio de Tecnologías de las Comunicaciones para el presupuesto abierto.

Artículo 11. *Control legislativo.* El informe de presupuesto abierto tendrá control legislativo por medio de debate de control político en las comisiones constitucionales económicas del Congreso de la República.

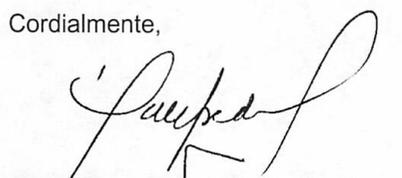
Parágrafo 1°. El debate en las comisiones se podrá adelantar de manera conjunta en un tiempo entre la aprobación del proyecto de presupuesto en primer debate y antes de la presentación para el segundo debate.

En la plenaria la presentación se hará al momento de presentar el segundo debate del proyecto de ley de presupuesto.

Parágrafo 2°. El presidente de cada comisión designará dos ponentes en cada comisión, uno de los partidos de Gobierno y otro de los partidos declarados independientes o de oposición, estos ponentes presentarán ante la plenaria los resultados del informe de presupuesto abierto.

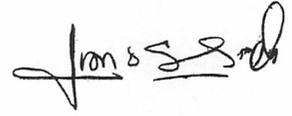
Artículo 12. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.

Cordialmente,

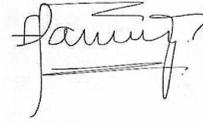

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
 Honorable Senador de la República



ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D'ARCE
 Representante a la Cámara



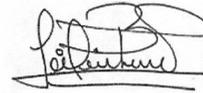
JUAN CARLOS WILLS OSPINA
 Representante a la Cámara



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
 Senadora de la República



GERMAN BLANCO ALVAREZ
 Senador de la República



DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE
 Senadora de la República



LILIANA BITAR CASTILLA
 Senadora de la República



ALFREDO APE CUELLO BAUTE
 Representante a la Cámara



JUAN SAMY MERHEG MARÚN
 Senador de la República



MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO
 Senador de la República



NICOLÁS ECHEVERRY ALVARÁN
 Senador de la República



YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI
 Representante a la Cámara



JOSÉ ALFREDO MARÍN
 Representante a la Cámara



JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO
 Representante Cámara por Cundinamarca



INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO
 Representante a la Cámara



JORGE QUEVEDO HERRERA
 Representante a la Cámara por el Guaviare



NICOLAS ANTONIO BARGUIL CUBILLOS
 Representante a la Cámara por Córdoba



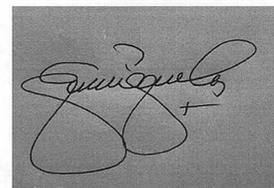
CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON
 Representante a la Cámara



RUTH AMELIA CAYCEDO ROSERO
 Representante a la Cámara por Nariño



DELCY ESPERANZA ISAZA BUENAVENTURA
 Representante a la Cámara



GERARDO YEPES CARO
 Representante a la Cámara por el Tolima

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de agosto del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____
No. 750 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: Ms. Efraim
Jose Cepeda Sarabia

SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 151 DE 2022
CÁMARA**

por medio de la cual la Nación se asocia para rendir público homenaje al municipio de Soledad en el departamento del Atlántico, exaltando y reconociendo su riqueza cultural y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como finalidad que la Nación se asocie y rinda un homenaje público a través de distintos reconocimientos de carácter histórico, cultural y material, como contribución al municipio y sus habitantes por sus aportes al fortalecimiento de la cultura del Caribe colombiano.

Artículo 2°. El Congreso de la República y el Gobierno nacional rendirán honores en el Capitolio Nacional, al municipio de Soledad del departamento de Atlántico para reconocer y exaltar su aporte Cultural al Caribe colombiano y a la Nación en general. La Secretaría de la Corporación remitirá en nota de estilo copia de la presente ley a la Alcaldía de Soledad y su Secretaría de Cultura.

Artículo 3°. Declárase que todas aquellas manifestaciones sociales, culturales y artísticas que se relacionen con el merecumbé y la butifarra serán Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación. El Ministerio de Cultura acompañará al departamento, la autoridad municipal y la comunidad en general para establecer las actividades requeridas que permitan la elaboración e implementación de los correspondientes Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMB), así como de los respectivos Planes Especiales de Salvaguarda (PES) de los referidos bienes culturales.

Artículo 4°. *Reconocimiento cultural.* Se autoriza al Gobierno nacional para que, en conjunto con el Congreso de la República, rinda honores al municipio de Soledad el día 8 de marzo del año

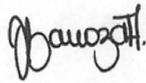
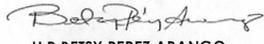
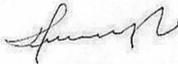
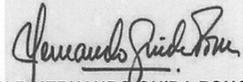
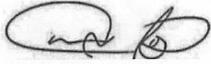
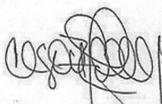
siguiente a la promulgación de la presente ley, mediante una programación cultural especial. Esta deberá ser oficializada bajo la coordinación del Ministerio de Cultura.

El Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura autorizará la publicación de las memorias construidas por la Academia de Historia de Soledad o quien haga sus veces como documento de importancia para ser difundido en los escenarios académicos e instrumento ejemplarizante para las futuras generaciones.

Artículo 5°. *Reconocimientos materiales.* Autorícese al Gobierno nacional de conformidad con los artículos 150 numeral 9, 288, 334, 341, 359, numeral 3 y 366 de la Constitución Política y las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, sus decretos reglamentarios y la Ley 819 de 2003, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de las siguientes obras de carácter vital y de interés nacional:

1. Construcción del Centro de la Cultura Soledaña que incluya los siguientes espacios: biblioteca, hemeroteca, sala de conciertos, sala de conferencias y salas para la formación artística y cultural.
2. Incrementar la formación técnica, tecnológica y complementaria, los procesos de innovación y la promoción de la certificación de competencias laborales, mediante la construcción de programas para las actividades artísticas y culturales.

Artículo 6°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley entra en vigencia en el momento de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las leyes y demás disposiciones que le sean contrarias.

 H.R. JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 H.R. BETSY PEREZ ARANGO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico
 H.R. DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 H.R. HERNANDO GUIDA PONCE Representante a la Cámara Departamento del Magdalena
 H.R. MODESTO AGUILERA Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 H.R. ARMANDO ZABARAIN D ARCE Representante a la Cámara Departamento del Atlántico
 H.R. CESAR CRISTIAN GÓMEZ CASTRO Representante a la Cámara Departamento del Cauca	 H.R. AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico

Cultura Soledaña

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorable Representante Jezmi Barraza

Departamento del Atlántico

Contenido

1. 2
2. 2
3. 2
 - 3.1 Fundamentos Constitucionales
 - 3.1 Fundamentos Jurisprudenciales
 - 3.3 Impacto Fiscal
 - 3.4 7
4. 8
 - 4.1 Geografía
 - 4.2 Historia
 - 4.3 Patrimonio Cultural
 - 4.3.1 Soledad Patrimonio Cultural e Inmaterial al Merecumbé, la Décima y la Butifarra
 - 4.3.2 Festival de la butifarra.
 - 4.3.4 El Merecumbé
 - 4.4 Carnaval de Soledad
 - 4.4. Personajes Representativos
 - 4.4.1 Checo Acosta:
 - 4.4.2 Pacho Galán
 - 4.4.3 Alci Acosta.
 - 4.5 Sitios Turísticos
 - 4.5.1 Museo Bolivariano – Casa de Bolívar
 - 4.5.2 Iglesia de San Antonio de Padua
1. Título

“Por medio de la cual la Nación se asocia para rendir público homenaje al municipio de Soledad en el departamento del Atlántico, exaltando y reconociendo su riqueza cultural y se dictan otras disposiciones”.

2. Objeto de la ley

La presente ley tiene como finalidad que la Nación se asocie y rinda un homenaje público a través de distintos reconocimientos de carácter histórico, cultural y material, como contribución al municipio y sus habitantes por sus aportes al fortalecimiento de la cultura del Caribe colombiano.

3. Fundamentos jurídicos

3.1 Fundamentos Constitucionales

Artículo 7º. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.,

Artículo 8º. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.,

Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza

científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

Artículo 71. *La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres.* Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.

Artículo 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

3.1 Fundamentos Jurisprudenciales

Con relación al objeto de este proyecto de ley y el estado del arte de la Leyes de Honores y la asignación de partidas presupuestales para la ejecución de obras de interés público, se tiene que:

“En primer lugar, con relación a las Leyes de Honores la Corte Constitucional en su Sentencia C-817/2011 indicó que su naturaleza se *“funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la constitución”*. Y las ha diferenciado en *“tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebren aniversarios de Municipios Colombianos; y (iii) leyes que celebran aniversarios de instituciones educativas de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios”*.

Con relación a los temas de colocación de recursos e inclusión de gastos de iniciativas legislativas, la Sentencia de la Corte Constitucional C-729 de 2005, refiere y aclara sobre la *OBJECIÓN PRESIDENCIAL-Autorización al Gobierno nacional para incluir partidas presupuestales para concurrir a la realización de obras en municipio/ OBJECIÓN PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA AL GOBIERNO PARA INCLUIR GASTO-Realización de obras en municipios a través del sistema de cofinanciación.*

“Analizado el artículo 2º objetado, observa la Corte que dicha disposición se limita a autorizar al Gobierno nacional para que a partir de la sanción de

la presente ley incluya, si lo desea, en el presupuesto un gasto. En efecto, dispone el artículo 2 del proyecto “Autorícese al Gobierno nacional para que incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a...” Es decir, la norma no establece un imperativo para el Gobierno Nacional, sino que se trata simplemente de una autorización del gasto público para que sea el Gobierno, el encargado de incluir las partidas correspondientes, en ningún momento se conmina al Gobierno a hacerlo. La utilización del verbo “concurrir” en términos de la consolidada jurisprudencia de esta Corporación, autoriza al Gobierno a incluir partidas presupuestales para que la Nación contribuya con una cantidad de dinero para la realización de las obras señaladas. La norma prevé que los proyectos sean ejecutados a partir del aporte de dinero tanto del Municipio de Toledo –Antioquia como de la Nación. Por tanto, la objeción formulada por este aspecto se encuentra infundada. Asimismo, no puede aceptarse por la Corte, el argumento esbozado por el Presidente de la República en el sentido de que el artículo 2º objetado desconoce el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, en concordancia con el artículo 76 de la misma ley, pues en este caso la autorización se enmarca dentro de los supuestos a que alude la parte final del artículo 102, como excepción a dicha regla y específicamente a la posibilidad de cofinanciar determinadas obras de competencia de las entidades territoriales, ya que en él se está consagrando la opción a la Nación de realizar las obras autorizadas a través del sistema de cofinanciación, como excepción a la restricción presupuestaria de que la Nación asuma obligaciones que las entidades territoriales deben asumir con los recursos de las transferencias”.

Igualmente, la Sentencia de la Corte Constitucional C-197 de 2001, refiere y aclara;

“Respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello.”

Finalmente, en cuanto al sistema de cofinanciación manifestó la Corte, mediante la sentencia, ya referida C-729/2005, que:

“Como ha sido explicado en la jurisprudencia de esta Corporación, ‘la duplicación del gasto en las distintas esferas y la falta de una precisa alinderación de responsabilidades políticas, administrativas y presupuestales, socava el modelo de la autonomía territorial consagrado en la constitución Política’. Sin embargo, la norma citada prevé algunas excepciones (...) || [E]s claro que mediante el

sistema de cofinanciación la Nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen.

A través de ese mecanismo la Nación orienta la dinámica de la descentralización “al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales”, en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, todo lo cual es expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad señalados en el artículo 288 Superior. Sobre el particular la Corte ha señalado lo siguiente:

‘En ese orden de ideas, el mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional en la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (CP artículo 1º). En efecto, la cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (CP artículo 288). Sin embargo, la constitucionalidad prima facie del mecanismo de la cofinanciación no significa que cualquier regulación de la misma sea legítima, pues es obvio que ésta debe adecuarse a la Carta, y en particular a los principios y reglas constitucionales que gobiernan el proceso presupuestal y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo.’”

3.3 Impacto Fiscal

Dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que, una vez promulgada la ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo a la Sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de

producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.” (Resaltado fuera del texto).

Ahora bien, dada la obligación del Estado en velar por el interés general, es relevante mencionar que una vez promulgada la ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento; además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, **en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:**

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, **con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.**

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.” (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación

técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.” (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

3.4 Leyes relacionadas que anteceden el proyecto

- Ley 423 de 1998 “Por la cual se rinde homenaje a la memoria del compositor, arreglista y director de orquesta Francisco “Pacho” Galán y se ordena en su homenaje la construcción y dotación de una casa de cultura”.
- Ley Natalicio Pacho Galán “Por medio de la cual se conmemoran los 100 años del natalicio del músico y compositor Francisco “Pacho” Galán, se exalta el Merecumbé en sus 50 años de ritmo y se dictan otras disposiciones”.

4. Justificación del proyecto de ley

El proyecto de ley encuentra su justificación en la necesidad de reconocer la riqueza cultural que tiene un municipio como Soledad - Atlántico que ha servido de fuente cultural para la costa atlántica colombiana y el país entero en general y del orgullo que representa para sus pobladores el haberse erigido villa el 8 de marzo de 1813.

4.1 Geografía

El municipio de Soledad está localizado al norte de Colombia en el departamento del Atlántico a los 10TM 55' de latitud norte y a los 74TM 44' de longitud oeste. Su altura promedio sobre el nivel del mar es de unos 5 m y la temperatura promedio oscila entre los 30° y 36° centígrados.

Limita al norte con el Distrito de Barranquilla siendo el “Arroyo Don Juan” la frontera natural con éste; al sur con el municipio de Malambo; al este con el departamento del Magdalena (separado por el río del mismo nombre) y al oeste con el municipio de Galapa. Tiene una extensión territorial de 67 km² comprendidos entre el Arroyo Don Juan por el Norte, la Ciénaga de Mesolandia por el Sur, con el río Magdalena por el Este y Galapa por el Oeste. Sus tierras son planas y se tornan cenagosas por la cercanía del río Magdalena, su bahía y varios caños, la proximidad a Barranquilla la ha incorporado a las actividades económicas de la urbe y forma parte de su área metropolitana.

4.2 Historia

La fundación de Soledad se remonta a 1598, cuando ocho indígenas fueron llevados allí bajo el mando del capitán Antonio Moreno Estupiñán para establecer un criadero de cerdos y construyeron un bohío de 45 m largo por 14 m de ancho, 83 corrales y 63 porquerizas.

El sitio se convirtió poco a poco en un caserío de “vecinos libres” fuera del dominio español. En 1640, Melchor Caro tramitó la fundación legal del poblado, la Porquera de San Antonio, que en 1743 recibió la categoría de parroquia, inaugurada oficialmente el 20 de enero de 1744 con el nombre de parroquia san Antonio de Padua.

El 8 de marzo de 1813 se le concedió el título de villa con el nombre de Soledad de Colombia y en 1824 se le designó cabecera del tercer cantón de la provincia de Cartagena. Como uno de los hechos históricos más relevantes se registra la visita del Libertador Simón Bolívar a Soledad. Llegó bastante enfermo el 4 de octubre de 1830 permaneciendo hasta el 7 de noviembre del mismo año, para partir luego hacia la ciudad de Santa Marta donde finalmente murió.

Soledad fue campo de batalla en 1860 entre los ejércitos liberales y conservadores que estaban al mando de Don Vicente Palacio y del General Joaquín Posada Gutiérrez, respectivamente. Hoy en día Soledad, ocupa el tercer lugar en cuanto a población en la región Caribe, después de Barranquilla y Cartagena. También es la ciudad con mayor crecimiento de población en Colombia; Soledad es de las ciudades de Colombia más densamente pobladas.

4.3 Patrimonio Cultural

4.3.1 Soledad Patrimonio Cultural e Inmaterial al Merecumbé, la Décima y la Butifarra

La Gobernación del Atlántico declaró Patrimonio Cultural e Inmaterial del departamento

el merecumbé, las décimas de Soledad y la butifarra. Según Decreto número 0597 del 8 de julio de 2013, emanado de la Gobernación y avalado por el Ministerio de Cultura según Oficio 411-235378-2012, “estas manifestaciones folclóricas, tradicionales y culturales, valiosas por su invaluable e incalculable representación en el componente cultural que identifica un colectivo, constituyen el acervo histórico se entrelaza con una ferviente manifestación que define los productos culturales trazando no solo el mapa de cultura popular, sino que le proporcionan un sello distintivo, especial, único que hace a los soledanos irrepetibles”. De igual manera, dentro del mismo decreto, en el artículo primero, se declara Patrimonio Cultural Inmueble la casa ubicada en la calle 15 número 21-48, en el barrio Centro de Soledad, “por su valoración simbólica, estética e histórica se declaran como bienes de interés cultural del departamento del Atlántico con el carácter de conservación integral”.

4.3.2 Festival de la butifarra.

Festival de la butifarra, que se celebra en el Municipio de Soledad, coincidiendo con las festividades patronales de San Antonio de Padua, el 13 de junio. Este evento cultural se desarrolla durante tres días y en él se llevan a cabo fiestas folclóricas, bailes en casetas, juegos de azar y tarimas con orquestas musicales, entre otros.

La butifarra es un embutido compuesto de carne de cerdo, sal, pimienta y otros condimentos. Es común que su consumo sea acompañado del bollo de yuca, alimento autóctono.

4.3.3 El Merecumbé

El merecumbé es un ritmo musical ciento por ciento colombiano, que nunca falta en las fiestas que se realizan en este municipio. Fue creado por el maestro Pacho Galán en los años cincuenta, inspirado en el merengue y la cumbia, con instrumentos de viento (trombones, trompetas y saxofón) y percusión (tambores, congas y batería), todo esto acompañado de las maracas y el guacho.

4.3.4 Carnaval de Soledad

El carnaval de soledad es la fiesta folclórica y cultural más importante del municipio. Se celebra anualmente. Desde el sábado hasta el martes anterior al miércoles de Ceniza, se celebra entre el mes de febrero y el mes de marzo. La temporada de carnaval comienza el segundo sábado de enero, cuando comienzan las fiestas públicas y verbenas, sin embargo, otras actividades directamente relacionadas con el carnaval se suceden durante gran parte del año. El Carnaval es un acontecimiento cultural en el que se expresan todas las variedades culturales y el folclor de la Costa Caribe colombiana, así como las más variadas manifestaciones culturales locales, la música popular y el baile.

4.4 Personajes Representativos

4.4.1 Checo Acosta:

Nació en Soledad, Atlántico, el 14 de junio de 1965, es un cantante colombiano de música folclórica costeña conocido artísticamente como El Checo Acosta. Hijo del cantante Alci Acosta, desde los siete años fue bautizado con el nombre artístico de Checo Acosta, porque su padre lo comparaba con un futbolista checo (se cree que es Pavel Nedvěd), dado que tiene antepasados nacidos en esa nación.

Desde niño cantaba baladas en festivales infantiles. Quería ser baladista o bolerista, pero el destino lo llevó a la música tropical. Pasó por las orquestas de Joe Arroyo, La Renovación, Adolfo Echeverría, Juan Piña, Grupo Star de Medellín y Joseíto Martínez. Hasta que en 1987 graba al lado de Hugo Molinares su primera producción, el álbum “Conjunto Calisón” donde pega temas como Mi pequeña Nataly, La Montaña y Morenita Caribeña. Luego de estos éxitos decide formar su propia orquesta debutando en Barranquilla en 1988.

Después vinieron éxitos como “Llorarás, Llorarás”, “Lo quiere el negro”, “Te quiero” Homenaje a Héctor Lavoe, Traicionera (cantando a dúo con su padre), Checumbia con el cual empezó a figurar a nivel internacional, Checomania, La cucharra, Cinturita, Maestranza, el Chempale, Carnavalero, “A Son Palenque”, “El Quererén”. Y los más recientes como: Sobate el Coco, Me rasca el galillo y el Guacamayo que pertenecen a su álbum Checazos de carnaval 3 veces nominado en la categoría Cumbia vallenato en la entrega de los Grammy Latinos realizada en 2007 en Las Vegas, Nevada.

A mediados de 2007, Checo retoma el género de la salsa con la producción “Checo en su salsa”, donde se destaca el éxito El Amor.

A finales de 2008 lanza su producción Un canto alegre, un DVD grabado en vivo que recopila los grandes éxitos a lo largo de sus 20 años de carrera musical.

En 2013, ganó el Súper Congo de Oro en el Festival de Orquestas del Carnaval de Barranquilla, siendo el segundo artista de la historia del carnaval en conseguir este galardón, después de Joe Arroyo. Checo Acosta ha realizado giras a los Estados Unidos, que incluyen presentaciones en el Madison Square Garden de Nueva York y en el Miami Arena. También se ha presentado en países como España, Venezuela, Ecuador, Canadá, Costa Rica, Chile y Panamá. Checo toca de forma empírica instrumentos como el piano, la guitarra, el timbal, el guache, el güiro, la conga y el bongó.

4.4.2 Pacho Galán

Francisco Galán Blanco nació en Soledad el 04 de octubre de 1906 y murió en Barranquilla el 21 de julio de 1988, más conocido como Pacho Galán, fue un cantante, músico, arreglista, compositor y director de orquestas colombiano, La importancia

de su obra musical radica en haber sido el creador del merecumbé.

Proveniente de una familia de músicos, inició sus estudios musicales muy joven. A los 14 años tocaba violín y clarinete y hacía su primera composición.

La trayectoria musical de Pacho Galán, que se inicia en la década del veinte, cuando apenas tiene quince años de edad, y se prolonga hasta el año 1976, cuando se retira luego de ganar un trofeo a la mejor agrupación folclórica, en un festival de salsa, en el Poliedro de Caracas, ilustra en gran medida el desarrollo de la música del Caribe colombiano, su época de oro, los comienzos de la orquestación de los géneros tradicionales de nuestro trópico, la evolución de las agrupaciones, los cambios de estilo, como la aparición de una pléyade de compositores que hicieron palpable el espíritu de un pueblo rico en expresión, sentido lúdico, alegría picaresca y sabiduría elemental.

A principios de los años 1930, la familia Galán se muda a Barranquilla y allí Pacho ingresa a la Banda Departamental. En 1940, al crearse la orquesta Atlántico Jazz Band, pasó a formar parte de ella como arreglista y compositor de la mayoría de las piezas de la orquesta.

Igualmente, en 1940 creó inicialmente la orquesta que lleva su mismo nombre “Orquesta de Pacho Galán. Posteriormente formó parte de la recién creada Filarmónica de Barranquilla y luego de un corto tiempo pasó a la orquesta “Emisora Atlántico” que dirigía Guido Perla.

En 1954 funda su propia orquesta y compone “Cosita linda”, merecumbé que le dio fama internacional y por el que posteriormente fue conocido como “El rey del merecumbé”. En 1955 Consolida la obra “Cosita Linda”, siendo grabada en más de 400 versiones por diferentes artistas y músicos en el mundo. En la actualidad su Orquesta sigue vigente bajo la dirección del periodista Armando Galán Valencia, nieto del genio compositor.

4.4.3 Alci Acosta.

Nació en Soledad el 5 de noviembre de 1938, es uno de los más conocidos compositores y músicos colombianos del bolero. Su infancia la vivió en el municipio de Soledad en Atlántico.

Luego se trasladó a Barranquilla, donde estudió piano y luego empezó a trabajar como pianista en varias orquestas locales. Su carrera como solista arranca en 1965 cuando graba su primer sencillo Odio gitano, composición de Cristóbal Sanjuán. Años más tarde tiene la oportunidad de grabar a dúo con el ecuatoriano Julio Jaramillo varias canciones entre las cuales tenemos otra versión de Odio gitano y Dos rosas. Él hizo varias giras al exterior, en las cuales visitó países como México, Venezuela, Perú y Ecuador, donde es recordado con gratitud.

El resto de su carrera la vivió reeditando sus éxitos y grabando temas nuevos. Algunos de sus éxitos son Traicionera de Jaime R. Echavarría, El contragolpe

de Miguel Valladares, Si hoy fuera ayer de Edmundo Arias, La cárcel de Sing Sing de Bienvenido Brens, El último beso (Last Kiss) de Wayne Cochran y su mayor hit: La copa rota de Benito de Jesús.

4.5 Sitios Turísticos

4.5.1 Museo Bolivariano – Casa de Bolívar

Museo Bolivariano - Casa de Bolívar, donde habitó el Libertador Simón Bolívar días antes de su muerte. Se describe como una casa tipo colonial que en un principio era propiedad de Pedro Juan Visbal. Esta se encuentra ubicada en la cabecera municipal, a pocos metros de la Iglesia central de Soledad.

La Casa de Bolívar de Soledad fue declarada Monumento Nacional según Acuerdo 039 de 1970 y Museo Bolivariano de Soledad según fecha 8 de marzo de 2005 emanada por el Concejo Municipal de Soledad. Es una edificación construida en dos (2) niveles desde donde el turista puede apreciar cuadros pictóricos y documentos que narran la vida y obra del libertador Simón Bolívar.

4.5.2 Iglesia de San Antonio de Padua

La historia de la Iglesia de San Antonio de Padua se remonta a los años 1569, cuando llega la comunidad de los predicadores de Santo Domingo (Dominicos), y se instalan en jurisdicción de lo que hoy es Soledad y que por jurisdicción llegaba hasta lo que hoy es Sabanagrande.

Los padres dominicos, comienzan su misión, evangelizan y muy seguramente construyen un pequeño templo adaptado a la época en donde celebran misa y administran sacramentos, muchos años después la obra pasa a manos de los franciscanos quienes continuaron trabajando con ardor y entusiasmo por la conservación del templo religioso.

CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PUDIESEN GENERAR UN CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto o su ponente, de presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento o conflicto de interés, no obstante, otras causales que el congresista pueda encontrar.

En este orden de ideas, es importante mostrar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de intereses en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así. (...)

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

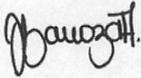
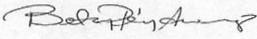
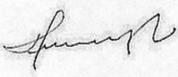
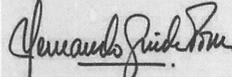
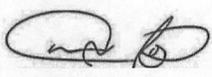
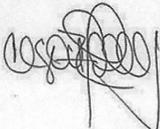
- a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*
- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- e) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

En Consecuencia, y a manera de orientación, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existe circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de intereses por parte de los Congresistas de la República, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de intereses, por lo que se deja a criterio de los Senadores basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

De los honorables Congresistas,

 H.R. JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 H.R. BETSY PEREZ ARANGO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico
 H.R. DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 H.R. HERNANDO GUIDA PONCE Representante a la Cámara Departamento del Magdalena
 H.R. MODESTO AGUILERA Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 H.R. ARMANDO ZABARRAIN D ARCE Representante a la Cámara Departamento del Atlántico
 H.R. CESAR CRISTIAN GÓMEZ CASTRO Representante a la Cámara Departamento del Cauca	 H.R. AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico

C.A. N. N. CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de Agosto del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____

No. 151 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H.P.

Jezmi Barraza y otros.

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 152 DE 2022
CÁMARA

por medio de la cual se dictan disposiciones sobre la familia de crianza.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de esta ley es definir la familia de crianza, establecer su naturaleza, determinar sus medios probatorios y reconocer derechos y obligaciones entre sus miembros.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para todos los efectos prestacionales y asistenciales, se define y se reconoce como familia de crianza a aquella en la cual han surgido de hecho, y por causa de la convivencia continua, estrechos lazos de amor, afecto, apoyo, solidaridad, respeto, auxilio y ayuda mutuos entre sus integrantes, propios de la relación paterna y/o materna con sus hijos legítimos, extramatrimoniales y adoptivos.

Se denominan padre y/o madre de crianza e hijo de crianza a quienes conforman la familia de crianza.

Artículo 3°. *Procedimiento.* La declaración del reconocimiento como hijo de crianza se tramitará ante juez de familia del domicilio del que pretende reconocerse como hijo de crianza, por el procedimiento de Jurisdicción Voluntaria establecido en el Libro III, Sección IV del Código General del Proceso.

Parágrafo. En la sentencia de declaración de reconocimiento de hijo de crianza, el juez, subsidiariamente, resolverá que los declarantes o demandantes serán padre y/o madre de crianza.

Artículo 4°. Adiciónese un numeral 13 al artículo 577 del CGP de conformidad con lo establecido en el artículo anterior, así:

Artículo 577. Asuntos sujetos a su trámite. Se sujetarán al procedimiento de jurisdicción voluntaria:

(...)

13. La declaración del reconocimiento del hijo de crianza.

Artículo 5°. *Medios probatorios.* La declaración del reconocimiento como hijo de crianza se establecerá por los medios ordinarios de prueba, consagrados en el artículo 165 del Código General del Proceso y en particular, los siguientes:

- a) Evidencia de una relación inexistente o precaria con sus padres biológicos o de la muerte de estos, y demostración de acogida de los presuntos hijos de crianza como si fueran sus hijos consanguíneos a través de fuertes lazos de solidaridad, afecto y respeto, y el sostenimiento de sus necesidades.
- b) Declaraciones de los presuntos hijos de crianza y de otros familiares o personas cercanas.
- c) El otorgamiento de la custodia de manera provisional.
- d) Conceptos psicológicos.
- e) Informes del ICBF a partir de visitas de campo.
- f) Afectación del principio de igualdad.
- g) Existencia de un término razonable en relación afectiva entre padres e hijos.
- h) La dependencia económica, total o parcial, del hijo con los padres de crianza.
- i) Las demás que considere pertinentes y conducentes en cada caso.

La carga de la prueba se establecerá en los términos del artículo 167 del Código General del proceso.

Artículo 6°. *Hijos de crianza en las sucesiones.* Los hijos de crianza, frente a su familia de crianza podrán tener, en materia de sucesión testada y en virtud de la voluntad del causante, la calidad de herederos o legatarios.

Cuando se trate de sucesión intestada o *abintestato* el juez, en cada caso, aplicará la ponderación de principios con el fin de determinar la calidad de heredero del hijo de crianza.

Artículo 7°. *Hijos de crianza y personas privadas de la libertad.* El Gobierno nacional, procederá a aplicar el procedimiento definido en el artículo 112 y 112A de la Ley 65 de 1993, o norma que lo modifique o sustituya, relacionado con las visitas de las personas privadas de la libertad, que será igualmente aplicable a los hijos de crianza del interno.

Artículo 8°. Adiciónense dos numerales al artículo 411 del Código Civil así:

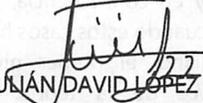
Artículo 411. Titulares del derecho de alimentos. Se deben alimentos:

(...)

11. los hijos de crianza

12. A los padres de crianza.

Artículo 7°. *Vigencia.* La entrada en vigencia de esta ley se dará a partir de su publicación.


 JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO
 Representante a la Cámara – Valle del Cauca
 Partido de la U – Unión por la Gente.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia, la figura del “Hijo de “Crianza” solo ha tenido, hasta ahora, reconocimiento a la luz del derecho en nuestro país por vía jurisprudencial. Gracias a la revisión de fallos de tutela de nuestras altas cortes, los padres y/o madres de crianza han encontrado el amparo que fuera negado por juzgados promiscuos, civiles, y tribunales superiores.

Los argumentos de dichas instancias judiciales se circunscriben al principio de la legalidad: nuestra legislación no reglamenta dicha figura y en consecuencia, no puede ser objeto de derechos ni obligaciones. Sin embargo, cuando estos casos han llegado a los más altos tribunales del Estado colombiano, el primer nivel hermenéutico ha aplicado la *ponderación de principios* de la teoría de argumentación jurídica de Robert Alexy¹, cuyo fundamento consiste en que las reglas (normas) se aplican mediante la subsunción, los principios mediante la ponderación. Así, un derecho puede prevalecer o anteponerse sobre otro, pero los principios tienen el mismo rango de importancia, razón por la que, de darse una “colisión” entre estos, deben ponderarse.

En el caso particular, los principios de solidaridad, pluralismo, igualdad, dignidad humana, supremacía de la constitución, la primacía de los derechos inalienables de la persona y el amparo de la familia como institución básica de la sociedad han debido sopesarse frente al principio de legalidad.

Los padres de crianza que acogen a sus hijos de crianza como propios, desean brindarles todas las condiciones para su bienestar, todos los beneficios a los que, consideran, tienen derecho. Sin embargo, las cajas de compensación familiar, las EPS, entre otras entidades, han argumentado que la ley es muy restrictiva en relación con enunciar quiénes son los únicos beneficiarios de dichos derechos o prerrogativas², y que al tratarse de derechos que conllevan la inversión de sumas de dinero, se debe vigilar que los mismos se destinen a las finalidades previstas en el ordenamiento. ASOCAJAS³, en concepto entregado a la Corte Constitucional dentro del expediente de demanda de Inconstitucionalidad No. D-12987, manifestó que ello no es “*un argumento inopinado e irrazonable para negar*

¹—https://es.wikipedia.org/wiki/Robert_Alexy

² Artículo 3° de la Ley 789 de 2002, artículo 21 del Decreto 2353 de 2015.

³ Documento radicado el día 15 de enero de 2019 y dirigido al Magistrado Ponente, doctor Alberto Rojas Ríos.

beneficios” sino en observancia de los requisitos legales. También declaró: “se considera razonable, apropiado y acorde con los principios de igualdad y protección a la familia previstos en la Constitución Política, que los hijos de crianza puedan acceder al subsidio familiar. Asocajas, hace un llamado respetuoso a la Corte con el fin de que, se reitere, a su vez, su jurisprudencia respecto de los criterios que deben tenerse para considerar que una persona es hijo(a) de crianza y los medios probatorios que tienen la aptitud para generar certeza acerca de la acreditación de tales criterios.” (Negrilla fuera del texto original).

Lo anterior permite establecer que **las entidades del Sistema General de Seguridad Social reconocen la figura del hijo de crianza bajo el principio de la solidaridad y la protección familiar**, solo están esperando que la ley determine con claridad:

1. Cuáles son los criterios para considerar que una persona es hijo de crianza, y;
2. Los medios probatorios que tienen la aptitud para generar certeza acerca de la acreditación de tales criterios.

2. PROBLEMA JURÍDICO

En los términos de los artículos 1º, 4º y 5º del Título I y los artículos 13, 15, del Título II Capítulo I y los artículos 42 y 44 del Título II Capítulo II constitucional, ¿es viable en Colombia otorgar los mismos derechos y obligaciones a la relación de hecho entre padre y/o madre de crianza con los hijos de crianza?

Artículo 1º. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 4º. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

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

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar.

De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

(Negrillas fuera de los textos originales).

El primer nivel hermenéutico ha interpretado, para el caso en particular, a través de la Sentencia T-572 de 2009 el principio del pluralismo de la siguiente manera: “... El concepto de familia no puede ser entendido de manera aislada, sino en concordancia con el principio del pluralismo. De tal suerte que, en una sociedad plural, **no puede existir un concepto único y excluyente de familia, identificando a esta última únicamente con aquella surgida del vínculo matrimonial.**” (Negrillas fuera del texto original).

De otra parte, ha armonizado estos mandatos constitucionales estableciendo que el Estado Social de Derecho garantiza a los ciudadanos condiciones de vida dignas poniéndose en movimiento **para contrarrestar las desigualdades sociales**⁴. De la misma manera, en Sentencia C-776 de 2003, señala que **el principio y el derecho fundamental a la igualdad representa la garantía más tangible del Estado Social de Derecho.**

El artículo 42 define a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad y establece que este núcleo puede constituirse “por la voluntad responsable de conformarla”. Bajo este entendido, basta solo con el ejercicio libre de la voluntad para integrarla, incluso de hecho, como es el caso también de las uniones maritales de hecho.

Ahora, el artículo 44 consagra:

“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.

⁴ Sentencia SU-747 de 1998, Corte Constitucional.

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.”

Del anterior artículo, es pertinente señalar los postulados resaltados, como el derecho a tener una familia y no ser separado de ella, el cuidado, el amor, (que fueron las primeras premisas que tuvo en cuenta la Corte Constitucional para amparar a la familia de crianza y declarar su protección), gozar plenamente de los derechos consagrados en la Constitución y en las leyes, y la supremacía del interés superior del niño contenido en el último fundamento de la norma.

Con el fin de armonizar las disposiciones, principios y derechos constitucionales frente a otras normas sobre el tema planteado en el problema jurídico, a continuación enunciaremos algunos artículos de la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia), que también fundamentan la noción de hijo de crianza:

Artículo 8°. Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes. Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.

Artículo 9°. Prevalencia de los Derechos. En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona. En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente.

Artículo 10. Corresponsabilidad. Para los efectos de este código, se entiende por corresponsabilidad, la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección. La corresponsabilidad y la concurrencia aplican en la relación que se establece entre todos los sectores e instituciones del Estado. No obstante lo anterior, instituciones públicas o privadas obligadas a la prestación de servicios sociales, no podrán invocar el principio de la corresponsabilidad para negar la atención que demande la satisfacción de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes.

Artículo 22. Derecho a tener una familia y a no ser separado de ella. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a tener y crecer en el seno de la familia, a ser acogidos y no ser expulsados de ella. Los niños, las niñas y los adolescentes sólo podrán ser separados de la familia cuando esta no garantice las condiciones para la realización y el ejercicio de sus derechos conforme a lo previsto en este código. En ningún caso la condición económica de la familia podrá dar lugar a la separación.

Artículo 67. Solidaridad familiar. El Estado reconocerá el cumplimiento del deber de solidaridad que ejerce la familia diferente a la de origen, que asume la protección de manera permanente de un niño, niña o adolescente y le ofrece condiciones adecuadas para el desarrollo armónico e integral de sus derechos. En tal caso no se modifica el parentesco. (Negritas fuera de los textos originales).

El aparte subrayado de este último artículo, nos servirá de fundamento para el aspecto denominado, “patria potestad, filiación y orden hereditario del hijo de crianza” del Punto No. 5.d de esta exposición de motivos.

Con base en los principios y fundamentos constitucionales citados y las normas del Código de la Infancia y la Adolescencia que los armonizan, sí es viable otorgar derechos y obligaciones a la familia de crianza.

3. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Hacer que el derecho se ajuste a la realidad sociológica que antecede al Estado, en relación con esta forma de familia surgida a través de un **vínculo de hecho**, y elimine el vacío normativo que existe, introduciendo en el ordenamiento jurídico el reconocimiento de las familias de crianza. Su sentido teleológico es reconocer, **(en virtud del pluralismo, de la dignidad humana y del derecho fundamental a la igualdad a no ser discriminado por el origen familiar y a tener una familia y no ser separado de ella)** consagrados en nuestra Constitución Política), efectos jurídicos entre sus integrantes.

La importancia de esta iniciativa es la validación del sentido de pertenencia de los niños al núcleo familiar, y la satisfacción de su necesidad de aceptación, que es lo que define y consolida su autoestima y los elementos básicos de su personalidad, lo que tiene incidencia inmediata en el futuro de las sociedades y en general del país. Es por esta razón que el constituyente originario estableció como uno de los fines del Estado, garantizar la unidad de la familia.

Esta propuesta nace de la necesidad de establecer los medios probatorios para comprobar, acreditar y demostrar, en grado de certidumbre, este vínculo de hecho, y así poder otorgarle efectos jurídicos, y determinar con claridad las diferencias entre este tipo de relaciones de *facto* ante las relaciones de *iure*, tal como se expuso en la introducción de este documento.

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Aunque el vínculo de familia de crianza es reconocido culturalmente desde hace décadas en Colombia, (lo cual se demuestra con las fechas en las que se han proferido las sentencias de tutela referentes a este asunto), aún no existen cifras, datos o estadísticas acerca de sus orígenes, su crecimiento o su comportamiento en las diferentes regiones del país. Sin embargo, el volumen de casos que la Corte Constitucional, (como se verá en el acápite de ‘línea jurisprudencial’), La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado han debido resolver apelando al principio del pluralismo, la dignidad humana, la igualdad, a no ser discriminado por el origen familiar y a tener una familia y no ser separado de ella, no es menor.

De la misma manera, juzgados en primera y segunda instancia, Entidades Promotoras de Salud, Cajas de Compensación Familiar, Instituciones Educativas, Fondos Privados de Pensiones, entre otras entidades, han debido tramitar múltiples solicitudes impetradas por quienes pretenden reclamar el derecho de reconocer como beneficiarios a sus hijos de crianza en materia de salud, educación, seguridad social, subsidio familiar y de vivienda, etc.

Es por lo anterior, y por las reiteradas exhortaciones hechas al legislador para establecer las disposiciones que permitan determinar en grado de certidumbre la existencia de la familia de crianza, que este proyecto de ley se encuentra revestido de la necesidad y la oportunidad para convertirse en Ley de la República.

5. ASPECTOS DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto se estructuró considerando los siguientes aspectos:

- a. La línea jurisprudencial.
- b. Marco internacional.
- c. Otros vínculos de hecho en Colombia.
 - c.1. Sociedades de hecho.
 - c.2. Unión Marital de Hecho.
- d. Patria potestad, filiación y orden hereditario del hijo de crianza.
 - d.1. Patria Potestad.
 - d.2. Filiación.
 - d.3. Orden hereditario.
- e. Hijo de Crianza/Hijo Adoptivo.

a. Línea jurisprudencial

Una vez establecido el problema jurídico, se hace necesario elaborar una línea jurisprudencial que permita establecer la posición de las altas cortes en relación con el tema *sub examine*. Lo anterior se configura sobre una ‘sentencia arquimédica’, (la más reciente), y a partir de la cual, se elabora lo que la doctrina ha denominado ‘ingeniería de reversa’ y que consiste en analizar las sentencias que son citadas en la ‘sentencia arquimédica’ y repetir este

ejercicio una y otra vez hasta conformar el “nicho citacional”.

Como resultado de la búsqueda, se establece que dicha sentencia arquimédica es la T-281 de 2018. Esta providencia, de fecha 23 de julio de 2018, estudió el caso de un hombre que había sido abandonado por sus padres biológicos al nacer, **siendo sus tíos** quienes asumieran su cuidado (Este es un hecho de suma importancia, dado que aclara que la familia de crianza puede constituirse, incluso, existiendo grado de consanguinidad y parentesco entre sus integrantes). Esta persona fue diagnosticada a la edad de 10 años con discapacidad mental y una serie de problemas con sustancias psicoactivas. En la actualidad (de la sentencia) se encontraba interno en una clínica de rehabilitación y desprotegido por la muerte de sus padres de crianza, quienes asumían sus gastos médicos en dicho centro. Su padre de crianza percibía una pensión de vejez desde el año de 1986. En ese orden de ideas, se solicitó la sustitución pensional a favor del hijo de crianza, quien además, había sido declarado interdicto. Esta solicitud se concedió considerando que “no se debe distinguir la naturaleza de la relación familiar que se tenga entre hijo y padre, al momento de otorgar el reconocimiento y pago de una mesada pensional por medio de la figura de la sustitución, cuando se produce el fallecimiento del titular de la prestación; en consecuencia, **a las entidades** estatales o particulares encargados del reconocimiento de dicha prestación, **les está prohibido realizar distinciones entre familias configuradas por vínculos de facto**, pues ello se traduce en la vulneración de los derechos fundamentales que los revisten como parte de un grupo familiar.” (Corte Constitucional, 2018) (Negrillas fuera del texto original).

Ahora, habiendo establecido la sentencia arquimédica, se procede a realizar la ‘ingeniería de reversa’ para determinar los ‘nichos citacionales’, que permiten evidenciar tanto las sentencias que reiteran o se apartan del precedente, como los momentos de coincidencia o quiebre de las decisiones.

Realizando el análisis de la sentencia arquimédica, se encontró la citación de las siguientes sentencias:

- **T-495 de 1997. Magistrado: Doctor CARLOS GAVIRIA DÍAZ.**

“Protección constitucional de la familia de hecho. Derecho a la igualdad. La situación de abandono en que se encontraba Juan Guillermo en 1979, terminó cuando los demandantes decidieron hacer de él el hijo de familia que no habían tenido; las relaciones que entonces se establecieron entre los actores y el soldado fallecido fueron, hasta la muerte de este último, las que ordinariamente se dan entre padres e hijos; los peticionarios se preocuparon por proporcionar a Juan Guillermo un hogar, y por brindarle en él la estabilidad emocional, afectiva y económica que ya no recibía de sus padres carnales. A su vez, Juan Guillermo reaccionó a la acogida que Tomás Enrique y María del Carmen le dieron,

comportándose para con ellos como si fuera un hijo de esa pareja.

Surgió así de esa relación, una familia que para propios y extraños no era diferente a la surgida de la adopción o, incluso, a la originada por vínculos de consanguinidad, en la que la solidaridad afianzó los lazos de afecto, respeto y asistencia entre los tres miembros, realidad material de la que dan fe los testimonios de las personas que les conocieron.

De esta manera, si el trato, el afecto y la asistencia mutua que se presentaron en el seno del círculo integrado por los peticionarios y el soldado fallecido, eran similares a las que se predicaban de cualquier familia formalmente constituida, la muerte de Juan Guillermo mientras se hallaba en servicio activo debió generar para sus “padres de crianza”, las mismas consecuencias jurídicas que la muerte de otro soldado para sus padres formalmente reconocidos; porque no hay duda de que el comportamiento mutuo de padres e hijo (“de crianza”) revelaba una voluntad inequívoca de conformar una familia, y el artículo 228 de la Carta Política establece que prevalecerá el derecho sustantivo.

- T-586 de 1999. Magistrado: VLADIMIRO NARANJO MESA. Esta sentencia extrae algunas manifestaciones contenidas en la Gaceta Constitucional número 85 de la Asamblea Nacional Constituyente⁵: ““Las personas unidas entre sí por vínculos naturales, como los diferentes grados de consanguinidad; o unidas por vínculos jurídicos, que se presentan entre esposos, afines o entre padres e hijos adoptivos, o por la voluntad responsable de constituirla, en los casos en que un hombre y una mujer se unen con la decisión de vivir juntos, **tienen pleno derecho a conformar y desarrollar esta base de la sociedad, aunque no tengan entre sí vínculos de sangre ni contractuales formales, si llenan los requisitos de la ley, su conciencia, sus costumbres o tradiciones, su religión o sus creencias.**” (Negrilla fuera del texto original).

Esta declaración contenida en la Constituyente, sirvió como base para que, en esta providencia, se amparara el derecho al subsidio familiar de una hija de crianza.

- T-606 de 2013. Magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS. Esta providencia amparó el derecho al acceso a la salud como beneficiarios a los hijos de crianza. “... en este orden, a juicio de la sala de revisión, la evolución y dinámica de las relaciones humanas en la actualidad hace imperioso reconocer que existen núcleos y relaciones familiares en donde las personas no están unidas única y exclusivamente por vínculos jurídicos o naturales, sino por situaciones de

facto, caracterizadas y conformadas a partir de la convivencia y en virtud de los lazos de afecto, solidaridad, respeto, protección y asistencia”.

- T-070 de 2015. Magistrado: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ. Esta jurisprudencia tuteló el derecho fundamental que tiene un hijo de crianza al acceso a la educación. “*El pluralismo y la evolución de las relaciones humanas en Colombia, tiene como consecuencia la formación de distintos tipos de familias, diferentes a aquellas que se consideraban tradicionales, como lo era la familia biológica. Por lo que es necesario que el derecho se ajuste a las realidades jurídicas, reconociendo y brindando protección a aquellas relaciones familiares en donde las personas no están unidas única y exclusivamente por vínculos jurídicos o naturales, sino por situaciones de facto, las cuales surgen en virtud de los lazos de afecto, solidaridad, respeto, protección y asistencia. La protección constitucional a la familia se extiende tanto a las familias conformadas en virtud de vínculos jurídicos o de consanguinidad, como a aquellas que surgen de facto, “atendiendo a un concepto sustancial y no formal de familia” donde conceptos como la convivencia, el afecto, la protección, el auxilio y respeto consolidan el núcleo familiar; por lo que el ordenamiento jurídico debe reconocer y proteger a los integrantes de tales familias.*”
- T-074 de 2016. Magistrado: ALBERTO ROJAS RÍOS. En esta sentencia, la Corte Constitucional revisó la primera tutela en la cual un hijo de crianza solicitaba el derecho a pensión de sobreviviente de su abuelo aunque sostenía un vínculo con su padre biológico. La *ratio decidendi* se fundamentó en que, aunque vivía y mantenía una relación con su padre biológico, su madre biológica lo había abandonado, siendo su abuelo paterno quien tomó esa corresponsabilidad, evidenciando una vez más, que para ser familia de crianza, no es ‘requisito’ no tener un grado de parentesco.

“En los casos en que no existe un reemplazo de los vínculos con los ascendientes de un menor, sino que una persona de la familia asume las responsabilidades económicas actuando en virtud del principio de solidaridad, y las relaciones materiales, en principio, no nos encontraríamos frente a la figura de familia de crianza como se ha reconocido tradicionalmente en la jurisprudencia. No obstante, ello no impide que se protejan los derechos fundamentales de un menor de edad, que adicionalmente se halla en situación de discapacidad. En este orden de ideas, la Corte Constitucional reconoce que si bien no existe una sustitución total de la figura paterna/materna, la persona que asume como propias

⁵ <http://babel.banrepcultural.org/cdm/compoundobject/collection/p17054coll26/id/3850/show/3728/rec/1>

las obligaciones que corresponden a los padres de los menores de edad actúa según el principio de solidaridad, convirtiéndose en un co-padre de crianza por asunción solidaria de la paternidad del menor. Esta figura lo que busca es reconocer y brindar protección a los lazos formados dentro de la familia, y comprende a los hijos de crianza que conviven y/o teniendo una relación estable con sus padres biológicos, otra persona de la familia asume las obligaciones que corresponden a estos últimos, en virtud del principio de solidaridad, y con quien el menor de edad genera estrechos lazos de afecto, respeto, protección, asistencia y ayuda para superar las carencias de sostenibilidad vital. En este orden de ideas, la Corte Constitucional reconoce que si bien no existe una sustitución total de la figura paterna/materna, la persona que asume como propias las obligaciones que corresponden a los padres de los menores de edad actúa según el principio de solidaridad, convirtiéndose en un co-padre de crianza por asunción solidaria de la paternidad del menor. La protección constitucional de la familia se proyecta de igual forma a la familia ampliada.” (Negrillas fuera del texto).

- T-525 de 2016. Magistrado: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO. Esta providencia estableció los elementos que pueden tenerse como los configurativos de la familia de crianza, y que marcan la pauta y deben considerarse para el reconocimiento de sus efectos:
 - La solidaridad. (...)
 - Reemplazo de la figura paterna o materna (o ambas), por los denominados padres y madres de crianza, es decir, se sustituyen los vínculos consanguíneos o civiles por relaciones de facto. Podrá observarse si el padre de crianza tiene parentesco con el hijo, pero no será determinante en la evaluación de la existencia de la familia de crianza, ya que en la búsqueda de la prevalencia del derecho sustancial se privilegiará la crianza misma así provenga de un familiar. Lo anterior, en virtud de la realización de los derechos del niño como finalidad de las familias y los padres, tal y como se estipula en la Convención de los Derechos del Niño, la Constitución y otros instrumentos integrados al Bloque de Constitucionalidad, conforme lo ha estudiado la jurisprudencia de la Corte, resaltada en los acápite 7.3. y 7.4. de este fallo.
 - La dependencia económica. (...)
 - Vínculos de afecto, respeto, comprensión y protección, que se pueden verificar con la afectación moral y emocional que llegan a sufrir los miembros de la familia de crianza en caso de ser separados, así como en la buena interacción familiar durante el día a día. Lo anterior porque, como lo han reconocido Tribunales Internacionales y

esta Corporación la “familia está donde están los afectos” (Negrilla fuera del texto original).

- Reconocimiento de la relación padre y/o madre, e hijo. (...)
 - Existencia de un término razonable de relación afectiva entre padres e hijos, que permita determinar la conformación de relaciones familiares. No se determina a partir de un término preciso, sino que debe evaluarse en cada caso concreto con plena observancia de los hechos que rodean el surgimiento de la familia de crianza y el mantenimiento de una relación estable por un tiempo adecuado para que se entiendan como una comunidad de vida. Esto, porque como lo ha establecido esta Corporación, es necesario que transcurra un lapso que forje los vínculos afectivos, tal y como se describe en el punto 7.5. de esta sentencia (Negrillas fuera del texto original).
 - Afectación del principio de igualdad.
- j) T-316 de 2017: También reconoce la sustitución pensional a un hijo de crianza.

Las anteriores se constituyen en los nichos citacionales de los cuales se desprenden otras sentencias de tutela:

T-292 de 2004 (Cuando un niño ha desarrollado vínculos afectivos con sus cuidadores de hecho, cuya ruptura o perturbación afectaría su interés superior, es contrario a sus derechos fundamentales separarlo de su familia de crianza, incluso si se hace con miras a restituirlo a su familia biológica), T-887 de 2009, T-942 de 2014 (subsidio familiar de vivienda), T-354 de 2016, T-233 de 2015⁶ (beneficiarios de reparación por la Unidad de Víctimas), T-705 de 2016 (enuncia los medios de prueba a los que ha acudido el juez de tutela, en diferentes sentencias para la toma de decisiones)⁷, T-523/92, T-278/94, T-199/96, T-587/98, T-049/99, T-1502/00, T-907/04,

⁶ HIJOS DE CRIANZA NO PUEDEN SER EXCLUIDOS POR LA UNIDAD DE VÍCTIMAS. La Corte Constitucional determinó que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no puede excluir como beneficiarios de la Reparación Administrativa a los hijos de crianza de las Víctimas. En un fallo de tutela concedido a una joven de Antioquia, el Tribunal Constitucional consideró que la Unidad al negar el reconocimiento “ignoró la jurisprudencia constitucional en relación con la protección de la familia de crianza y más específicamente, sobre los hijos de crianza”. <http://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?T-233/15-HIJOS-DE-CRIANZA-NO-PUEDEN-SER-EXCLUIDOS-POR-LA-UNIDAD-DE-VICTIMAS-2638>

⁷ (i) Inexistencia de una relación del menor con sus padres biológicos, y en el evento de existir, esta es prácticamente inexistente o nula, (ii) Declaración de los menores y de otros familiares o personas cercanas, (iii) El otorgamiento de la custodia de manera provisional, (iv) Conceptos psicológicos, (v) Partida de bautismo en la que se indica que los padres son de crianza, (vi) Informes del ICBF, entre otros.

T-497/05, T-615/07, T-867/08, T-197/10, T-403/11, T-522/11, T-036/13, T-111/15, T-233/15, T-296/16, T-325/16, T-525/16, T-074/16⁸, T-071/16, T-252/16, T-316/17.

Como puede observarse, los anteriores pronunciamientos de la Corte Constitucional, son de revisión de tutela. Esto obedece precisamente a que, hasta ahora, no ha existido una referencia legal para otorgar dichos derechos. Es así como, para evitar desconocer la realidad social de la familia de crianza, el juez constitucional ha debido amparar los derechos de este tipo de familia a través de estas jurisprudencias. Sin embargo, aunque en principio, los efectos de las providencias tipo “T” son *inter partes*, en Sentencia T-233 de 2017, la Magistrada María Victoria Calle Correa, argumentó:

“... Por las razones anteriores, puede concluirse que en materia de tutela, –cuyos efectos *inter partes* eventualmente pueden llegar a hacerse extensivos en virtud del alcance de la revisión constitucional, la *ratio decidendi* sí constituye un precedente vinculante para las autoridades. La razón principal de esta afirmación se deriva del reconocimiento de la función que cumple la Corte Constitucional en los casos concretos, que no es otra que la de “homogeneizar la interpretación constitucional de los derechos fundamentales” a través del mecanismo constitucional de revisión de las sentencias de tutela (artículo 241 de la C. P). En este sentido, la vinculación de los jueces a los precedentes constitucionales resulta especialmente relevante para la unidad y armonía del ordenamiento como conjunto, precisamente porque al ser las normas de la Carta de textura abierta, acoger la interpretación autorizada del Tribunal constituye una exigencia inevitable. De no aceptarse este principio, la consecuencia final sería la de restarle fuerza normativa a la Constitución, en la medida en que cada juez podría interpretar libremente la Carta, desarticulando el sistema jurídico en desmedro de la seguridad jurídica y comprometiendo finalmente la norma superior; la confianza legítima en la estabilidad de las reglas jurisprudenciales y el derecho a la igualdad de las personas”.

En síntesis, las sentencias de control abstracto de constitucionalidad tienen efectos *erga omnes* y, por lo tanto, son de obligatorio cumplimiento, mientras que la parte resolutoria de las sentencias de revisión de tutela, en principio, producen efectos *inter partes*

y la *ratio decidendi* debe ser observada por todos en tanto se constituye en precedente constitucional y su desconocimiento viola la Carta Política.

Aunado a lo anterior, la Sentencia C-577 del 2011, (esta sí de pleno control de constitucionalidad con la fuerza vinculante propia de su *ratio decidendi* y efecto *erga omnes* que impacta todo el ordenamiento jurídico), hizo un profundo análisis de la institución de la familia en el que señaló: “Sobre el particular la Sala verifica que tratándose de familias conformadas por madres solteras y sus hijos, que pueden incluso ser procreados con asistencia científica, la calificación de esa relación como familia protegible no está fundada siquiera en la pareja y, por lo tanto, el requisito de heterosexualidad no aparece como indispensable al entendimiento de la familia, cosa que también ocurre con las relaciones de familia trabadas entre los abuelos y los nietos de cuya crianza se han hecho cargo, entre los tíos que tienen la entera responsabilidad de sus sobrinos, entre el hermano o hermana mayor que, debido a la total, y en ocasiones irreparable, ausencia de los padres, asume la dirección de la familia que integra junto con sus hermanos menores necesitados de protección o entre una persona y la hija o el hijo que ha recibido en adopción.” (Negrillas fuera del texto original).

b. Marco internacional.

El numeral 3 del artículo 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”; esta definición fue reproducida en los mismos términos en el numeral 1 del artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica; por otro lado, el numeral 1 del artículo 23 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos dispone que “la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”; y el numeral 1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que “se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo”.

Ahora bien, la Declaración de los derechos del Niño, en sus principios 1° y 2° que el niño disfrutará de todos los derechos, reconocidos a todos los niños, sin excepción alguna, ni distinción o discriminación por motivos de cualquier condición que tenga él o su familia y que al promulgar leyes sobre su especial protección, el principio rector deberá ser el interés superior del niño.

La Convención de los derechos del niño obliga a los Estados parte a tomar todas las medidas para garantizar la protección de sus derechos también invocando el interés superior.

⁸ En esta sentencia la Corte solicitó de oficio los siguientes medios, probatorios, por considerarlos útiles, necesarios y pertinentes: i) Al ICBF con el fin de que realizara una visita social domiciliaria con el fin de determinar la relación de hijo de crianza alegada en la tutela; ii) Al colegio del menor con el fin de que informara: a) quién lo lleva al colegio, y b) quién recibía las notas de las evaluaciones; iii) requirió al demandante con el fin de que informara y acreditara: a) si el menor se encuentra afiliado al sistema de seguridad social en salud; b) en qué calidad se encuentran acreditados y en qué régimen; c) quién realizó los trámites respectivos; d) quién llevaba al menor a las citas médicas correspondientes.

c. Otros vínculos de hecho en Colombia

La familia de crianza no es la única relación que en Colombia surge de un vínculo de *facto*. Es así como, por ejemplo, en materia de derecho comercial, se reconoce a la Sociedad de Hecho, y en materia de derecho de familia, se reconoce a la Unión Marital de Hecho. Con el objeto de señalar la validez de estas dos figuras y el reconocimiento dentro del ordenamiento jurídico de los efectos de cada una de ellas, nos referiremos a sus principales aspectos.

c.1 Sociedad de Hecho

Este tipo de sociedad mercantil, está contemplada en el Título IX del Libro Segundo del Código de Comercio, y reglado desde el artículo 498 al 506. Allí se establece que este tipo de sociedades son las que no se han constituido por escritura pública. Esto es, **aunque no cumple con la solemnidad de su registro mercantil**, existe a la luz del ordenamiento jurídico colombiano. Así mismo establece que esa existencia *podrá demostrarse por cualquiera de los medios probatorios reconocidos en la ley*, y que, *aunque no tiene personería jurídica*, de ella nacen derechos y obligaciones.

La sociedad de hecho nace de la voluntad de asociación cuyo objetivo es desarrollar una actividad comercial.

Ahora bien, aunque, como ya se dijo, su constitución tiene plena validez, **al ser de hecho**, *tiene ciertas limitaciones* en comparación al resto de sociedades.

SOCIEDAD COMERCIAL	SOCIEDAD DE HECHO
Vínculo jurídico	Vínculo de hecho
Con Registro Mercantil	Sin registro Mercantil
Crea derechos y obligaciones.	Crea derechos y obligaciones con ciertas limitaciones.

Resumiendo sus características, tenemos que:

- Nace de la voluntad de asociación.
- No se constituye por escritura pública.
- Su existencia podrá demostrarse por los medios probatorios establecidos en la ley.
- Crea derechos y obligaciones entre sus asociados.
- Sus asociados se denominan ‘comerciantes’.
- **Al ser de hecho**, tiene ciertas limitaciones en relación con el resto de sociedades.

c.2 Unión Marital de Hecho

La Unión Marital de Hecho, alcanzó su reconocimiento con la promulgación de la Ley 54 de 1990. Esta ley se creó fundamentalmente para constituir la sociedad patrimonial de hecho. En el artículo 1° de esta ley, se estableció que la Unión Marital de Hecho, es la que conforman un hombre y una mujer que, **sin estar casados**, (esto es, **sin las formalidades** del matrimonio), hacen una comunidad de vida permanente y singular.

Más adelante, en el desarrollo de esta ley, se habla de cuándo nace la sociedad patrimonial de hecho, cómo se declara, cómo se disuelve, y cuáles son las condiciones para que esta nazca. Una de estas condiciones establece que solo nace después de dos años de convivencia. Otra condición es que, se presume sociedad patrimonial entre compañeros permanentes, y hay lugar a declararla judicialmente, **siempre y cuando la sociedad conyugal anterior haya sido disuelta** antes de la fecha en que se inició la unión marital de hecho.

De otra parte, su declaración, **a través de escritura pública**, modifica la **denominación** (no el estado civil) de quienes **conforman** la unión, llamándolos ‘compañeros permanentes’. Caso contrario sucede cuando los **contrayentes** de matrimonio hacen el respectivo **registro de su nuevo estado civil: ‘casados’**.

La Abogada Stella Marín, especialista en Derecho de familia, dice en su artículo “*El estado civil de ‘compañero permanente’ en Colombia y la negativa de su reconocimiento en España*”, de la publicación “Criterio Libre Jurídico” de la Universidad Libre:

“*Por su parte, Lafont Pianeta⁹ haciendo referencia al estado civil de la pareja estable dice que, “el estado de compañero permanente es aquel estado civil imperfecto que asumen los sujetos de un vínculo marital de hecho, con las consecuencias jurídicas pertinentes”, al respecto, Aroldo*

⁹ Rafael Enrique Ostau de Lafont Pianeta. Abogado egresado de la Universidad Externado de Colombia, Especializado en Derecho Administrativo y Comercial de la Universidad Externado de Colombia. Especializado en Derecho Público Comparado en el Instituto de Estudios Europeos de la ciudad de Torino (Italia). Especializado en Argumentación Jurídica en la Universidad de Alicante (España). Magistrado del Consejo de Estado (2003-2011), siendo presidente de la Sección Primera en los años 2006 y 2010, vicepresidente de la Corporación en el año 2008 y presidente de la misma en el año 2009. Asesor especial de la Presidencia de la República. Conjuez del Consejo de Estado y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Miembro y Presidente de la Comisión Redactora del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). Conjuez de la Honorable Corte Constitucional. Miembro correspondiente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, del Instituto Colombiano de Derecho Comparado, del Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario y Presidente de la Confederación Internacional de Derecho Disciplinario y miembro honorario del Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional. En el campo académico es profesor emérito de la Universidad Externado de Colombia en la ciudad de Bogotá, tanto al nivel de pregrado, posgrado y maestría, en las asignaturas de Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, Régimen de los contratos estatales, Régimen del transporte, Derecho Procesal Administrativo y Procesos Disciplinarios Constitucionales. En el ámbito investigativo ha realizado estudios y producido escritos sobre: Estudio sobre derechos humanos en el Derecho Comparado. El contenido del contrato estatal.

Quiroz Monsalvo¹⁰ afirma que “los compañeros permanentes tienen un estado civil no imperfecto; por el contrario, perfecto, **lo que sucede es que generan menos derechos y obligaciones que el de casados**”, sosteniendo que *entre los compañeros se pierde la condición de solteros y obtienen el nuevo estado de compañeros permanentes frente a la sociedad, última apreciación que resulta amigable con el pensamiento de reconocer el estado civil de la pareja estable que, en todo caso, no podría considerarse como un estado que genera menos derechos y obligaciones, sino como un estado civil que genera los derechos y obligaciones acordes a este tipo de familia, cuyo derecho no puede ser objeto de vulneración.* (Negritillas fuera del texto original).

Lo anterior puede comprenderse mejor a través del siguiente paralelo:

MATRIMONIO	UNIÓN MARITAL DE HECHO
Vínculo jurídico	Vínculo de hecho
Modifica el estado civil	No modifica el estado civil

¹⁰ El doctor Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo, Magistrado de la Sala de Casación Civil, es egresado de la Universidad Autónoma de Colombia y Especializado en Derecho de Instituciones Jurídicas Familiares de la Universidad Nacional de Colombia; Magíster en Derecho de la Universidad Nacional; con 25 años de experiencia en los campos: del Litigio, el Académico y Gerencia Administrativa; Investigador con énfasis en Derecho Privado, Derechos Humanos de la infancia y la adolescencia, y Género. Fundador de la Estrategia Municipios y Departamentos por la Infancia y la Adolescencia en el año 2005, liderada en la actualidad por la Procuraduría General de la Nación, Unicef y la Federación Nacional de Departamentos. Exdecano de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Colombia-Bogotá 2001-2003. Exconjuer de la Sala Civil, Familia y Agraria del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca. Tratadista en Derecho Civil y Derechos Fundamentales de la Infancia y la Adolescencia y Género. Ha publicado cinco libros sobre temas como Civil General y Sujeto de Derecho, Manual Civil bienes, Manual Civil Familia y Manual de Derecho de Infancia y Adolescencia. Excatedrático de pregrado y posgrado de la Facultad de Derecho de las Universidades, Autónoma, Católica, Libre, Rosario, Sergio Arboleda y Santo Tomás-Colombia. Correlator e impulsador del nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia igualmente Correlator de la nueva ley de los derechos de las personas con discapacidad mental y régimen de representación legal de incapaces emancipados. Conferencista nacional e internacional en temas de Infancia y Familia; Exprocurador Delegado para la Defensa de la infancia, adolescencia y la Familia (2003-2008); exaltado en el 2010 con la máxima distinción que otorga la Procuraduría General de la Nación con la medalla Carlos Mauro Hoyos por los trabajos de infancia; exaltado en el 2008 por UNICEF-Colombia como fundador de la estrategia hechos y derechos. Exdirector del Posgrado de Familia de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional de Colombia (2007-2010). Actualmente profesor de las Universidad Santo Tomás; de la Universidad del Sinú sede Bogotá, de la facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, de los Andes y Libre.

MATRIMONIO	UNIÓN MARITAL DE HECHO
Se dice que sus integrantes han “contraído” matrimonio; esto es, de conformidad con el significado de “contraer” establecido por el Diccionario de la Lengua Española: “Celebrar el contrato matrimonial I. Adquirir algo. Asumir una obligación o un compromiso.	Se dice que sus integrantes han “conformado” una Unión Marital de Hecho; esto es, de conformidad con el significado de “conformar” establecido por el Diccionario de la Lengua Española: “concordar algo con otra cosa. Dicho de una persona: Convenir con otra, ser de su misma opinión y dictamen
Tiene plenos efectos civiles y jurídicos	Tiene efectos jurídicos acordes a su tipo de familia

Resumiendo sus características, tenemos que:

- Nace de la voluntad de hacer una comunidad de vida permanente y singular.
- No modifica el estado civil en cuanto al registro civil de las personas.
- Su existencia podrá demostrarse a través de la escritura pública.
- Crea derechos y obligaciones *acordes* entre sus integrantes.
- Sus integrantes se *denominan* ‘compañeros permanentes’.

Al ver las principales características tanto de la Sociedad **de hecho**, como de la Unión Marital **de hecho**, encontramos que, por ejemplo, aunque existen y son reconocidas, no llenan todas las formalidades y solemnidades que las demás sociedades mercantiles y el matrimonio respectivamente. Más adelante veremos esta misma aplicación en el vínculo **de hecho** de la familia de crianza.

Como se extrae nuevamente del artículo: “*no podría considerarse como un estado que genera menos derechos y obligaciones, sino como un estado civil (frente a la sociedad) que genera los derechos y obligaciones acordes a este tipo de familia, cuyo derecho no puede ser objeto de vulneración*”, se concluye que la legislación colombiana otorga efectos civiles y jurídicos a los vínculos de hecho, **propios de sus características** y no debe entenderse por ello que se estén vulnerando derechos o que se esté discriminando su condición; simplemente *son figuras diferentes*, y por lo tanto, sus efectos o condiciones no pueden ser los mismos.

d. Patria Potestad, filiación y orden hereditario de los hijos de crianza

La línea jurisprudencial vista anteriormente, a través de la aplicación de los principios del Estado social de Derecho como son la igualdad, el pluralismo y la dignidad humana, y el reconocimiento de los derechos fundamentales a tener una familia y no ser separado de ella, no ser molestado en su intimidad familiar o no ser discriminado por el origen familiar; otorga el acceso a la salud, a la educación y la sustitución pensional, pensión de sobreviviente y concede el beneficio del subsidio familiar y de vivienda. De otra parte, ha sido

muy clara en determinar que lo concerniente a la filiación, la patria potestad y el orden hereditario de los hijos de crianza corresponde al legislador. Todas estas situaciones jurídicas, se encuentran definidas expresamente por nuestra legislación en relación con los hijos naturales y adoptivos, y tal como está nuestro ordenamiento jurídico, estos tópicos dejarían excluidos al hijo de crianza.

d.1. Patria Potestad

La patria potestad está definida en el Código Civil como el “conjunto de derechos que la ley reconoce a los padres sobre sus hijos no emancipados, para facilitar a aquéllos el cumplimiento de los deberes que su calidad les impone”.¹¹

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en sus Conceptos 112 de 2013 y 119 de 2017, ha recogido el tema de la patria potestad así:

- La patria potestad es una institución jurídica creada por el derecho, **no en favor de los padres sino en interés de los hijos no emancipados**. (Así, si tal figura va en contravía del interés de los hijos, estos pueden emanciparse).
- **La patria potestad corresponde de manera privativa y conjunta a los padres**, que sólo puede ser ejercida por ellos.
- Respecto a la patria potestad, la Corte ha indicado que es de orden público, **obligatoria e irrenunciable, personal e intransferible**, e indisponible, pues es deber de los padres ejercerla, en interés del menor, sin que tal ejercicio pueda ser atribuido, modificado, regulado ni extinguido por la propia voluntad privada, sino en los casos que la propia ley lo permita.
- La pérdida o suspensión de la patria potestad, **debe ser decretada mediante sentencia por la autoridad judicial competente**.
- La patria potestad sobre un menor de edad podrá ser suspendida y terminada, cuando cualquiera de los padres incurra en alguna de las causales que ha erigido el legislador como motivos para su procedencia, el juzgador puede dejar su ejercicio en el padre que no ha dado lugar a los hechos, o designar un guardador al niño, niña o adolescente cuando ambos progenitores han incurrido en las conductas que ameriten la suspensión o privación de los mencionados derechos, y sus efectos jurídicos se proyectan concretamente sobre las facultades de representación legal, administración y usufructo.

Es así como la ley colombiana le da un carácter exclusivo a la patria potestad en relación con los padres de un menor. En ese orden de ideas, los padres de crianza no podrían aspirar a apropiarse dichos derechos. Sin embargo, el código civil, trae unas disposiciones bajo las cuales, los padres reconocidos

como tales en el registro civil de nacimiento de un menor, podrían perder los derechos otorgados al ostentar dicha calidad.

El artículo 310 del Código Civil establece los casos en los que la patria potestad puede ser suspendida:

- Por su demencia.
- Por estar en entredicho de administrar sus propios bienes.
- **Por su larga ausencia**. (Negrilla fuera del texto original).

El artículo 315 reza: “La emancipación judicial se efectúa, por decreto del juez, cuando los padres que ejerzan la patria potestad incurran en alguna de las siguientes causales:

- **Por maltrato del hijo**.
- **Por haber abandonado al hijo**.
- Por depravación que los incapacite de ejercer la patria potestad.
- Por haber sido condenados a pena privativa de la libertad superior a un año.
- Cuando el adolescente hubiese sido sancionado por los delitos de homicidio doloso, secuestro, extorsión en todas sus formas y delitos agravados contra la libertad, integridad y formación sexual y se compruebe que los padres favorecieron estas conductas sin perjuicio de la responsabilidad penal que les asiste en aplicación del artículo 25 numeral 2 del Código Penal, que ordena.” (Negrillas fuera del texto original)

Referente a las causales resaltadas, el ICBF señaló: “En lo que se refiere a las causales larga ausencia y el abandono al hijo, según lo indicado por la Corte podemos inferir que la primera se configura cuando el padre o la madre desaparece o se ausenta de su entorno habitual sin ninguna explicación, y el abandono en cambio debe entenderse como un abandono total sobre un hijo, que se evidencia en no cuidarlo, no protegerlo, no cumplir con sus obligaciones para su manutención y otras prácticas que establece el Código Civil.”

De conformidad con lo anterior, se tiene que, la patria potestad se puede suspender o perder definitivamente. Si lo que ocurre es esto último, su recuperación es imposible, puesto que su consecuencia es la emancipación del hijo.

En cualquier caso, la suspensión o terminación de la patria potestad, no libera ni exonera a los padres de los deberes que tienen para con los hijos, manteniéndose vigente la obligación de proveer alimentos en favor de ellos, al igual que los deberes de cuidado personal y educación.

Por otro lado, los derechos de los cuales es privado, son los de representación legal, administración y usufructo de bienes de los menores.

¹¹ Artículo 288 del Código Civil.

También precisa el ICBF que: *“una vez decretada la suspensión o privación de la patria potestad esta deberá estar inscrita en el Registro Civil de Nacimiento, del niño, niña o adolescente.”*

La Corte Constitucional en Sentencia C-1003 de 2007 manifestó:

“En armonía con la citada disposición, esta corporación ha considerado que la patria potestad, mejor denominada potestad parental, tiene la función especialísima de garantizar el cumplimiento de los deberes de los padres mediante el ejercicio de determinados derechos sobre la persona de sus hijos (permiso para salir del país, representación del menor, etc.) y sobre sus bienes (usufructo legal y administración del patrimonio). Igualmente ha considerado, que el ejercicio de la potestad parental tiene como finalidad el bienestar emocional y material de los menores no emancipados, y en consecuencia, el incumplimiento de los deberes de los padres puede conducir a su pérdida o suspensión.” (Negrillas fuera del texto original)

En relación con los derechos que otorga la patria potestad, la Corte Constitucional en Sentencia C-145 de 2010, precisó:

“(…) estos se reducen a: (i) al usufructo de los bienes del hijo, (ii) al de administración de esos bienes, y (iii) al de representación judicial y extrajudicial del hijo. En relación con el derecho de representación, la legislación establece que el mismo es de dos clases: extrajudicial y judicial. El primero, se refiere a la representación que ejercen los titulares de la patria potestad, sobre los actos jurídicos generadores de obligaciones que asume el hijo, y que no involucran procedimientos que requieran decisión de autoridad. El segundo, el de representación judicial comporta las actuaciones o intervenciones en procedimientos llevados a cabo, no sólo ante los jueces, sino también ante cualquier autoridad o particular en que deba participar o intervenir el hijo de familia, ya sea como titular de derechos o como sujeto a quien se le imputan responsabilidades u obligaciones. En cuanto a los derechos de administración y usufructo, estos se armonizan con el de representación, y se concretan en la facultad reconocida a los padres para ordenar, disponer y organizar, de acuerdo con la ley; el patrimonio económico del hijo de familia y lograr de él los mejores rendimientos posibles, constituyéndose, el usufructo, en uno de los medios con que cuentan para atender sus obligaciones de crianza, descartándose su utilización en beneficio exclusivo de los padres. En relación con los derechos sobre la persona de su hijo, que se derivan de la patria potestad, se relacionan con el derecho de guarda, dirección y corrección, materializado en acciones dirigidas al cuidado, la crianza, la formación, la educación, la asistencia y la ayuda del menor, aspectos que a su vez constituyen derechos fundamentales de este”.

Ahora, en el acápite del problema jurídico, en el que se armonizaron las sentencias del juez de tutela con algunas disposiciones del Código de Infancia y Adolescencia, el artículo 67 expresa taxativamente que **“El Estado reconocerá el cumplimiento del deber de solidaridad que ejerce la familia diferente a la de origen, que asume la protección de manera permanente de un niño, niña o adolescente y le ofrece condiciones adecuadas para el desarrollo armónico e integral de sus derechos. En tal caso no se modifica el parentesco.”**

(Negrillas fuera del texto original).

Bajo este panorama, ¿dónde queda o dónde puede ubicarse el padre de crianza?

En el acápite de la línea jurisprudencial se encuentra citada la Sentencia T-705 de 2016, que como dijimos, enuncia los medios probatorios a través de los cuales se puede comprobar el vínculo estrecho de la familia de crianza. El primero de ellos es *la inexistencia de una relación del menor con sus padres biológicos, y en el evento de existir, esta es prácticamente inexistente o nula.*

Esto se configura en los artículos 310 y 315 como las causales de larga ausencia (Artículo 310 del Código Civil) y por haber abandonado al hijo (artículo 315 del Código Civil).

Continuando con lo conceptuado por el ICBF, esta institución precisó: **“Cualquiera de los padres podrá solicitar ante el Juez de familia, la suspensión o privación de la patria potestad del otro padre por cualquier causal, e incluso el Juez de Familia puede entregar bajo guarda a una tercera persona al hijo, con conocimiento de causa y a petición de parte, si lo considera conveniente para los intereses del hijo.”**

Así las cosas, la figura de entregar bajo guarda “a una tercera persona del hijo”, se alinea con el padre y/o la madre de crianza.

En conclusión, la familia de crianza que reclame la declaración del reconocimiento como hijo de crianza al menor con el cual ha creado el vínculo **de hecho**, puede estar legitimada para pretender la privación de la patria potestad de los padres biológicos del menor, **sin que su intención sea la de modificar el parentesco del menor con relación a sus padres biológicos**, aunque, como se dijo anteriormente, esta suspensión o privación se inscriba en el registro civil de nacimiento.

Es oportuno recordar en este punto, que el vínculo que une a la familia de crianza es un vínculo **de hecho**, y que, tal como la sociedad comercial **de hecho** y la unión marital **de hecho**, sus efectos son diferentes a los vínculos jurídicos de los demás tipos de familia (no modifica el parentesco). Los reconocimientos que se conceden *son en virtud de los principios de pluralismo, de solidaridad, de dignidad humana, y de los derechos a la igualdad, a no ser discriminado por el origen familiar y a tener una familia y no ser expulsado de ella.*

Bajo estos preceptos, la pretensión de la familia de crianza es, en observancia del principio de solidaridad y los demás ampliamente mencionados en esta exposición de motivos, brindar amor, protección, seguridad y los demás derechos de los niños contemplados en el artículo 44 de la Constitución Nacional a los menores que han acogido en su seno, **no modificar su parentesco** (en concordancia con lo estipulado en el artículo 67 del Código de la Infancia y la Adolescencia); por lo cual, la patria potestad continúa en cabeza de sus padres biológicos, o solo las obligaciones derivadas de esta, en caso de haber sido objeto de suspensión o privación de la misma.

d.2. Filiación

De conformidad con la Sentencia C-258 de 2015, *“La filiación es el derecho que tiene todo individuo al reconocimiento de su personalidad jurídica y conlleva atributos inherentes a su condición humana como el estado civil, la relación de patria potestad, orden sucesoral, obligaciones alimentarias, nacionalidad, entre otros.”*

Reiterando lo acabado de concluir en el literal d.1., se insiste en que, en la familia de crianza, el vínculo del padre y/o madre de crianza con el hijo de crianza, es **de hecho**, y por lo tanto, en palabras del Magistrado Aroldo Quiroz, tiene derechos y obligaciones **acordes** a este tipo de familia.

Así como la Unión Marital de Hecho se reconoce o a través de sentencia judicial o a través de escritura pública sin modificar el estado civil de quienes la conforman, también la familia de crianza, con posterioridad a la aprobación de este proyecto de ley, será reconocida por los mismos medios y no buscará modificar el estado civil de los hijos de crianza. De la misma manera la filiación, el estado civil, el parentesco nacida(o) de este vínculo es frente a la sociedad, y como lo enunciaba Aroldo Quiroz más arriba:

“... no podría considerarse como un estado que genera menos derechos y obligaciones, sino como un estado civil (frente a la sociedad) que genera los derechos y obligaciones acordes a este tipo de familia, cuyo derecho no puede ser objeto de vulneración.

(...)

Lo que se requiere es su pleno reconocimiento en el ámbito social y estatal como un núcleo familiar alternativo del cual se derivan derechos y obligaciones, con algunas limitaciones, sí, como lo expresa Parra, pero que en todo caso no evidencian un tratamiento desigual o discriminatorio...” (Negrillas fuera del texto original).

Haciendo otro paralelo con la Unión Marital de Hecho, la justificación de poder ostentar el estado civil de hijo de sus padres biológicos y de ser reconocido como hijo de crianza de otro núcleo familiar se encuentra en que, en aquel vínculo de hecho, el estado civil de uno de los que conforma esa unión puede ser *casado y sin haber adelantado*

el proceso de divorcio, ser reconocido como compañero permanente.

Consecuentemente, la filiación nacida de este vínculo **es de hecho**, y a través de este proyecto de ley busca que sea reconocida a través de escritura pública o de sentencia de única instancia, para la satisfacción del principio de pluralismo, de solidaridad, de igualdad, del interés superior del niño, dignidad humana, y de los derechos a tener una familia y no ser separado de ella y de no ser discriminado por el origen familiar.

d.3. Orden hereditario

A lo largo de esta exposición de motivos, se ha reiterado que la familia de crianza está constituida por un vínculo de hecho y que al constituirse por un vínculo **de hecho**, la familia de crianza está revestida de los derechos y las obligaciones **acordes** a este tipo de familia, y que, bajo este precepto, estos y estas deben ir conformes a su naturaleza (**de hecho, no de derecho**).

Asimismo, se ha dicho que la familia de crianza está fundamentada, además de los estrechos lazos de amor y **la voluntad, en la solidaridad**, y que, aunque la patria potestad de los padres biológicos de un hijo de crianza pueda encontrarse suspendida o privada, las obligaciones emanadas de esta continúan en su cabeza y la familia de crianza no modifica el parentesco.

En este orden de ideas, para determinar si, en materia de derecho de sucesiones el hijo de crianza debe ser heredero o legatario, es preciso ser coherentes con los criterios que hemos abarcado en toda la extensión de este documento.

Aunque sea reiterativo, es necesario a mencionar nuevamente que la familia de crianza se constituye **voluntariamente**, se fundamenta en **la solidaridad** y es un vínculo **de hecho**, por lo que no ostenta los mismos derechos que ostenta el vínculo jurídico, en donde, además, hay unas obligaciones más vinculantes que las del vínculo de hecho. Esto no constituye vulneración o discriminación, sino la concordancia con su naturaleza.

El derecho de sucesiones en Colombia, establece que existe la sucesión testada, o la intestada o *abintestato*. En la sucesión testada, el causante puede **manifestar su voluntad** a través del testamento y asignar su herencia a sujetos distintos a los estipulados en la ley. De otra parte, en la sucesión intestada, las asignaciones se harán guardando estricto cumplimiento del orden hereditario consagrado en los artículos 1045 y subsiguientes del Código Civil.

Bajo este panorama, ¿cómo se encuentra el *hijo de crianza*?

En la sucesión testada, al tener la facultad de manifestar su voluntad, el causante puede asignar a su hijo de crianza bienes a título universal o a título singular, esto es, o como heredero o como legatario respectivamente.

Ahora, en relación con la sucesión intestada, el Código Civil es taxativo en numerar los órdenes hereditarios así: i) Primer orden hereditario: los hijos legítimos, adoptados y extramatrimoniales, ii) Segundo orden hereditario: ascendientes más próximos y el cónyuge, iii) Tercer orden hereditario: Hermanos y cónyuge, iv) Cuarto orden hereditario: “A falta de descendientes, ascendientes, hijos adoptivos, padres adoptantes, hermanos y cónyuge, suceden al difunto los hijos de sus hermanos” y; v) Quinto orden hereditario: El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Lo anterior, en razón a la filiación y a la existencia de los vínculos **de derecho** reconocidos jurídicamente. Ahora, el vínculo de la familia de crianza, aunque igual de fuerte en términos de amor, afecto, solidaridad, apoyo y auxilio mutuos, es distinto en su naturaleza que es de hecho no de derecho, no modifica el parentesco ni la filiación y no debe inscribirse en el registro civil. Lo anterior no es discriminatorio ni vulnera derechos pues su fundamento es la solidaridad y el pluralismo.

Durante la argumentación expuesta en este documento, se ha reiterado que la familia de crianza está constituida por un vínculo de hecho y que el reconocimiento como hijo de crianza, busca satisfacer los principios y los derechos de los niños.

Precisamente las Cortes al amparar los derechos de los hijos de crianza, se han fundamentado en los principios consagrados en la Constitución Política.

Ahora, como se dijo antes, según Robert Alexy “Los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades fácticas y jurídicas. Por ello, los principios son mandatos de optimización”.

Con fundamento en lo anterior, y frente a la sucesión intestada o *abintestado* el hijo de crianza parecería estar desprotegido por no incluirse en los órdenes hereditarios de la ley. Sin embargo, el trabajo de estudio titulado: “El hijo de crianza como miembro de la llamada familia de crianza: avances y limitaciones en el actual contexto jurídico colombiano”¹² de la Universidad Autónoma Latinoamericana, (2015), explica:

“Enmarcándonos en aspectos sucesorales referidos en el artículo 1037 y s.s del Código Civil y la Ley 29 de 1982, es de mencionar que de acuerdo a Suárez Franco: La relación jurídica equivale en la sucesión por causa de muerte, al vínculo que debe existir entre el causante y el heredero al ocurrir la muerte del primero. En unos casos es la ley la que establece la relación jurídica específica que a la postre va a justificar el derecho hereditario. Esa relación básicamente se refiere al parentesco de consanguinidad o al civil, o al matrimonio, o al que identifica la ley misma. (Suárez Franco, 2015).

De lo anterior podemos razonar que al estar encuadrados los órdenes hereditarios dentro del parentesco bien sea de consanguinidad o civil, no estarían llamados los mencionados hijos de crianza a ser acreedores de derechos sucesorales, por vía legal, tratándose de sucesión intestada; lo estarían, apelando únicamente a la aplicación material de los principios constitucionales en razón del ejercicio hermenéutico que realice quien aplique el derecho, ejercicio que sería necesario realizar para conceder la titularidad de los derechos anteriormente aludidos.

En este punto se hace indispensable referir la sentencia del Juzgado Trece de Familia de Medellín proferida el 28 de julio de 2006, donde se privilegia el concepto de hijo de crianza sobre normas civiles referentes a la filiación en un proceso sucesorio adelantado ante dicho despacho. A través del proceso se impugna la paternidad, buscando que la supuesta hija no participara en el proceso sucesorio que se abiera como consecuencia del fallecimiento del causante, quien supuestamente fuera su padre. Haciendo alusión a la figura de la excepción de inconstitucionalidad, la juez decidió privilegiar la institución del hijo de crianza y en este orden, de la familia, por encima de intereses patrimoniales, dejando de lado la literalidad de la norma, para ceñirse a postulados y valores emanados de la Constitución. Es así, como se valoran ciertas conductas del “padre” como satisfacer las necesidades básicas del hijo de crianza, garantizar sus gustos corrientes, darle estudio, brindar cuidado y entrega permanente, cumplir con el derecho de alimentación, conducta que fue continuada y reiterada en el tiempo. En ese sentido, la juez, concluye que debe privilegiarse el tenor de disposiciones constitucionales y toda la principalística que de ella se desprende, específicamente del artículo cuarenta y dos (42), dado que la familia evoluciona e incorpora cuestiones abstractas que no son del resorte legal como es el caso del cuidado, el amor, el afecto, la entrega. Nos es preciso aclarar a este respecto, que si bien los derechos sucesorales por su naturaleza constituyen factor patrimonial, en el caso planteado, dicha hija de crianza no tenía interés económico al interior del proceso, toda vez que ya estaba establecida financieramente; manifestaba que su intención era principalmente que se le reconociera como hija del causante, poniendo de presente que no se es padre porque se aporte el 50% de la información biológica. Se es padre, madre o hija, porque el corazón, los estímulos vitales y hasta las razones éticas concurren en ese menester.” (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Adicionalmente, los artículos 8° y 9° del Código de la Infancia y la Adolescencia, que fueron enunciados en el acápite de “problema jurídico” con el fin de armonizar las disposiciones constitucionales, establece el **interés superior del niño, que sus derechos prevalecen y que en caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales,**

¹² http://repository.unaula.edu.co:8080/bitstream/123456789/774/1/unaula_rep_pre_der_2015_hijo_crianza.pdf

administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente.

Así las cosas, aunque no estén taxativamente relacionados en los órdenes hereditarios frente a la sucesión intestada, los hijos de crianza tendrían dentro de un proceso de sucesiones los mismos derechos de herencia que los demás hijos, no por derecho propio, sino por la ponderación de principios que en cada caso hiciera el juez a la luz del principio del pluralismo, y de toda la principalística considerada, no solo por la Corte Constitucional, sino por la Corte Suprema y el Consejo de Estado.

e. Hijo de Crianza/Hijo Adoptivo

La Ley 1098 de 2006 “Código de la Infancia y la Adolescencia”, establece en el numeral 5 del artículo 53 a la adopción como una medida de restablecimientos de derechos y la define en el artículo 61 como a través de la cual, bajo la suprema vigilancia del Estado, se establece de manera irrevocable, la relación paterno-filial, de las personas que no la tienen por naturaleza.

De conformidad con el artículo 63 de dicho código, esta figura solo procede frente a menores de 18 años declarados en situación de adoptabilidad o aquellos cuya adopción haya sido consentida previamente por sus padres.

Ahora, el artículo 64 especifica los efectos jurídicos de la adopción:

“La adopción produce los siguientes efectos:

1. *Adoptante y adoptivo adquieren, por la adopción, los derechos y obligaciones de padre o madre e hijo.*
2. *La adopción establece parentesco civil entre el adoptivo y el adoptante, que se extiende en todas las líneas y grados a los consanguíneos, adoptivos o afines de estos.*
3. *El adoptivo llevará como apellidos los de los adoptantes. En cuanto al nombre, sólo podrá ser modificado cuando el adoptado sea menor de tres (3) años, o consienta en ello, o el Juez encontrare justificadas las razones de su cambio.*
4. *Por la adopción, el adoptivo deja de pertenecer a su familia y se extingue todo parentesco de consanguinidad, bajo reserva del impedimento matrimonial del ordinal 9º del artículo 140 del Código Civil.*
5. *Si el adoptante es el cónyuge o compañero permanente del padre o madre de sangre del adoptivo, tales efectos no se producirán respecto de este último, con el cual conservará los vínculos en su familia. (Subrayado fuera del texto original)*

Sobre los requisitos, el artículo 68 consagra que:

“Podrá adoptar quien, siendo capaz, haya cumplido 25 años de edad, tenga al menos 15 años más que el adoptable, y garantice idoneidad física, mental, moral y social suficiente para

suministrar una familia adecuada y estable al niño, niña o adolescente. Estas mismas calidades se exigirán a quienes adopten conjuntamente. Podrán adoptar: 1. Las personas solteras. 2. Los cónyuges conjuntamente. 3. Conjuntamente los compañeros permanentes, que demuestren una convivencia ininterrumpida de por lo menos dos (2) años. Este término se contará a partir de la sentencia de divorcio, si con respecto a quienes conforman la pareja o a uno de ellos, hubiera estado vigente un vínculo matrimonial anterior. 4. El guardador al pupilo o ex pupilo una vez aprobadas las cuentas de su administración. 5. El cónyuge o compañero permanente, al hijo del cónyuge o compañero, que demuestre una convivencia ininterrumpida de por lo menos dos (2) años. Esta norma no se aplicará en cuanto a la edad en el caso de adopción por parte del cónyuge o compañero permanente respecto del hijo de su cónyuge o compañero permanente o de un pariente dentro del tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

Parágrafo 1º. La existencia de hijos no es obstáculo para la adopción. Parágrafo 2º Si el niño, niña o adolescente tuviere bienes, la adopción se hará con las formalidades exigidas para los guardadores.

El Código de la Infancia y la Adolescencia, también contempla la adopción de mayores de edad. Podrá adoptarse al mayor de edad, cuando el adoptante hubiera tenido su cuidado personal y haber convivido bajo el mismo techo con él, por lo menos dos años antes de que este cumpliera los dieciocho (18) años.

La adopción de mayores de edad procede por el sólo consentimiento entre el adoptante y el adoptivo. Para estos eventos el proceso se adelantará ante un Juez de Familia.

En el portal oficial del ICBF¹³, se especifica:

Consideraciones generales para tramitar la adopción

La adopción tiene dos etapas:

Etapas 1 - Administrativa, que se surte ante el ICBF, en la cual se declara adoptable al niño.

Etapas 2 - Judicial: La adopción es decretada a través de sentencia judicial en los Juzgados de Familia, cuya sentencia debidamente ejecutoriada establece la relación paterno-filial.

Los lineamientos técnicos se constituyen en una herramienta a través de la cual el ICBF, tiene la posibilidad de seleccionar las familias que garanticen un hogar estable y seguro que garantice el desarrollo armónico del niño. Si la solicitud es para niños con características y necesidades especiales.

Estas solicitudes tendrán total prelación. Una vez recibida, y confirmada la idoneidad, el proceso tomará 3 meses hasta la asignación.

- Tres (3) o más hermanos.
- Dos (2) hermanos, donde uno de ellos tenga 10 años o más.
- Un/a (1) niño/a que tenga 10 años o más sin discapacidad ni enfermedad.
- Un/a (1) niño/a con discapacidad física o mental de cualquier edad.

Un/a (1) niño/a de cualquier edad y presenta enfermedad crónica grave o condición que requiere atención especializada del sistema de salud por ejemplo (Parálisis cerebral, retardo mental, hidrocefalia, microcefalia, Hipoacusia, VIH, Cardiológicas, Renales, entre otras).

Para este tipo de adopciones se considerará la regla básica de que el adoptante deberá tener más de 25 años y 15 años de diferencia entre adoptante y adoptado. NO se someterá a los turnos de las listas de adoptantes.

Es importante tener en cuenta:

- La adopción es irrevocable
- El adoptivo llevará los apellidos de los adoptantes
- Por la adopción el adoptivo deja de pertenecer a su familia biológica y se extingue todo parentesco de consanguinidad
- Los trámites que se adelanten en el ICBF en relación con las adopciones son totalmente gratuitos.

Adicionalmente, esta institución, especifica la documentación que se requiere anexar a la solicitud de adopción.

¹³—<https://www.icbf.gov.co/bienestar/proteccion/programa-adopciones>

“A continuación se encuentran detallados los documentos que deben anexarse al formulario de Solicitud de Adopción.

Para personas, cónyuges o compañeros permanentes, residentes en Colombia Diligencie el formulario “Solicitud de Adopción”, de acuerdo a las instrucciones del mismo y anexe los siguientes documentos:

Carta de compromiso de participación e información en el proceso de evaluación, selección y preparación para adopción (Anexo 1 del Lineamiento Técnico del Programa de Adopción).

Formulario de solicitud (Anexo 2 del Lineamiento Técnico del Programa de Adopción).

Registros civiles de nacimiento de las **personas, cónyuges o compañeros permanentes solicitantes**, con anotaciones al margen, si corresponde.

Fotocopia de la cédula de ciudadanía o de extranjería.

Certificado médico (Anexo 3 del Lineamiento Técnico del Programa de Adopción). Certificados económicos máximo con seis (6) meses de elaborados o declaración de renta del año inmediatamente anterior.

Carta de compromiso de seguimiento postadopción para **personas, cónyuges o compañeros permanentes** residentes en Colombia (Anexo 4 del Lineamiento Técnico del Programa de Adopción).

Certificado de antecedentes judiciales, vigente, los cuales deberán revisarse en la página web con el número de cédula de cada uno de los solicitantes, en concordancia con lo establecido en la Ley Antitrámites.

Para cónyuges o compañeros permanentes, anexar los siguientes además de lo anterior:

Registro civil de matrimonio, según sea el caso.

Prueba de convivencia extramatrimonial por más de dos años (SU 617 de 2014), según sea el caso mediante:

Inscripción del compañero/a en Caja de Compensación o EPS.

Escritura pública notarial.

Registro Civil de Nacimiento de los hijos habidos por la pareja.

Si es para personas, cónyuges o compañeros permanentes de nacionalidad extranjera y residentes en Colombia, presentarán el documento idóneo conforme a lo señalado en el decreto, Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015 y Resolución 532 del 2015 del Ministerio de Relaciones Exteriores la normatividad vigente y el permiso para adoptar emitido por la autoridad central o competente de su país.

Para personas, cónyuges o compañeros permanentes, residentes en el extranjero Radicar los documentos a través de Autoridad Central (o Valija diplomática) u Organismo Acreditado

Cualquier solicitante no residente en el país debe presentar, además de los documentos descritos en el apartado anterior, los siguientes:

Carta de compromiso de participación e información en el proceso de evaluación, selección y preparación para adopción (Anexo 1 del Lineamiento Técnico del Programa de Adopción).

Formulario de solicitud (Anexo 2 del Lineamiento Técnico del Programa de Adopción).

Certificación expedida por la entidad gubernamental o privada oficialmente autorizada, donde conste el compromiso de seguimiento postadopción del niño, niña o adolescente adoptable, hasta su nacionalización en el país de residencia de los adoptantes. (Anexo 5 del Lineamiento Técnico del Programa de Adopción).

Autorización para el ingreso del niño, niña o adolescente adoptable, por parte del gobierno del país de residencia de los adoptantes. (Convenio de La Haya. Artículo 17).

Autorización para la adopción internacional o idoneidad expedida por la autoridad competente en el país receptor (Convenio de La Haya. Artículos 5° y 15).

Informe psicológico de los solicitantes. (Basado en el Anexo 6).

Informe social de los solicitantes. (Basado en el Anexo 7).

Registro fotográfico de los solicitantes, familiares y su entorno, en medio físico o magnético, para usar en el proceso de preparación del niño, niña o adolescente.

La documentación se debe entregar a la Subdirección de Adopciones, a través de la oficina de gestión documental, en original, debidamente foliada, legajada y legalizada por la autoridad competente.

Si los documentos no se encuentran en español, deben acompañarse de su traducción, efectuada por un traductor oficialmente autorizado ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, anexando diligencia o acta de acreditación como tal.

En caso de no venir debidamente foliada y legajada, la documentación será devuelta. La documentación que no cumpla con los requisitos de ley y lo antes dispuesto, no podrá ser tomada en cuenta para el respectivo análisis.”

Con base en lo anterior, se sintetiza:

- La adopción es una medida de restablecimientos de derechos vulnerados a un menor.
- Este menor debe ser declarado en situación de adoptabilidad.
- Cuenta con la suprema vigilancia del Estado.
- Es un vínculo jurídico.
- Modifica el estado civil.
- Rompe el parentesco con la familia de origen.

- El adoptante debe tener más de 25 años y una diferencia de 15 años con el adoptivo.
- Es necesario agotar primero, un procedimiento administrativo ante el ICBF que comienza con la solicitud de adopción y que posteriormente, se decide por vía judicial.

La naturaleza, el inicio, el procedimiento, los efectos entre la adopción (hijo adoptivo) y la declaración de reconocimiento como hijo de crianza (hijo de crianza), son sustancialmente diferentes.

En primera instancia, el hijo adoptivo tiene un vínculo jurídico con su adoptante. El hijo de crianza ostenta un vínculo de hecho.

La adopción es una medida de restablecimiento de derechos bajo la suprema vigilancia del Estado en la que, mayormente, el adoptante y el adoptivo no ha compartido convivencia. La figura del hijo de crianza nace de la convivencia continua de la que surgen estrechos vínculos de afecto, amor, solidaridad, ayuda y respeto mutuo.

La adopción, al ser un vínculo jurídico, modifica el estado civil del adoptivo. El hijo de crianza, al tener un vínculo de hecho, no modifica el estado civil del hijo. La adopción modifica la filiación por vía jurídica. El hijo de crianza modifica la filiación ante la sociedad.

El procedimiento mediante el cual se otorga la adopción, comporta una serie de requisitos y restricciones ya que se trata de un menor bajo la custodia del Estado y que será entregado por este a una familia adoptiva con la que, en la mayoría de los casos, no ha compartido convivencia. Por otro lado, hasta ahora, el reconocimiento del hijo de crianza lo ha hecho la Corte Constitucional en virtud de la principalística a un menor que de hecho ya se encuentra conviviendo de tiempo atrás con la familia de crianza. En adelante, con la aprobación del presente proyecto de ley, se reconocerá a través del procedimiento de jurisdicción voluntaria o ante notario, en un trámite expedito.

El hijo adoptivo rompe el parentesco con su familia biológica. El hijo de crianza, al no modificar su estado civil, lo mantiene.

Al hijo adoptivo se le otorgan derechos y obligaciones como a un hijo consanguíneo en virtud de su nuevo vínculo jurídico. En el caso del hijo de crianza, estos derechos y obligaciones se le conceden a la luz de la principalística.

6. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

Este proyecto de ley consta de 7 artículos incluida la vigencia.

El artículo 1° establece el objeto del proyecto de ley.

El artículo 2° define la figura de la familia de crianza, establece su naturaleza y denomina a sus integrantes. Adicionalmente, dispone que los efectos de este tipo de familia son de carácter prestacional y asistencial. Esto en concordancia con los principios

de solidaridad y del interés superior del niño entre otros principios citados en este documento, y con su condición de vínculo de *facto*.

El artículo 3° consagra el procedimiento a través del cual se reconocerá este vínculo de hecho a la luz del derecho. Se trata del procedimiento de jurisdicción voluntaria, toda vez que se busca una declaración judicial sin que exista pleito alguno entre las partes, pues en estos procesos no existe como tal un demandado y su trámite es de única instancia.

Esta norma fue redactada especificando que lo que se busca es el reconocimiento del hijo de crianza, toda vez que es a este miembro de la familia al que se pretende otorgar los derechos prestacionales y asistenciales (salud, subsidio, sustitución pensional, etc.), y al darse este reconocimiento, consecuentemente, el(los) que lo pretenda(n), serán denominados padre y/o madre de crianza.

El artículo 4° satisface la necesidad de establecer los medios probatorios que en grado de certidumbre permitan determinar quiénes pueden ser reconocidos como hijos de crianza.

El artículo 5° toca uno de los temas más álgidos en relación con los hijos de crianza: su posición frente a las sucesiones. En este asunto, como ya se explicó anteriormente, el hijo de crianza puede tener la condición que voluntariamente manifieste el causante en materia de sucesión testada; y la calidad de heredero en materia de sucesión intestada **siempre y cuando el juez de conocimiento así lo decida con base en la principalística y su ponderación.**

El artículo 6°, en concordancia con el segundo resuelve de la Sentencia C-026 de 2016 proferida por la Honorable Corte Constitucional, estipula que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Justicia, es la institución que debe expedir la reglamentación en la que se incluya las visitas a las personas privadas de la libertad, de los hijos de crianza del interno, definiendo también las condiciones en que deben llevarse a cabo tales visitas.

“VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. Declarar **exequible** la expresión “primer grado de consanguinidad o primero civil”, contenida en el artículo 112A de la Ley 65 de 1993, “Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”, adicionado por el artículo 74 de la Ley 1709 de 2014, “Por medio del cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones”, bajo el entendido que las personas privadas de la libertad también podrán recibir visitas de niños, niñas o adolescentes que demuestren tener un vínculo estrecho de familiaridad con la persona privada de la libertad, surgido a partir de la existencia de lazos de convivencia, afecto, respeto, solidaridad, protección y asistencia. En los

casos en que la privación de la libertad obedezca a delitos cuya víctima haya sido un menor de edad, la visita de niños, niñas y adolescentes debe ser autorizada por el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de seguridad, previa valoración: (i) de la gravedad y modalidad de la conducta delictiva; (ii) de las condiciones personales del recluso; (iii) del comportamiento observado durante su permanencia en el establecimiento carcelario, (iv) de la existencia de condenas vigentes por delitos de la misma naturaleza; y (v) de la condición de víctima del menor o de los menores sobre los cuales se pretenda extender la solicitud de visita.

Segundo. Exhortar al Gobierno nacional para que, a través del Ministerio de Justicia, proceda a expedir la respectiva reglamentación en la que se incluya las visitas a las personas privadas de la libertad, de los niños, niñas o adolescentes que demuestren tener un vínculo estrecho de familiaridad con el interno, definiendo también las condiciones en que deben llevarse a cabo tales visitas de conformidad con lo dispuesto en apartado 10 de las consideraciones del presente fallo.”

(Subrayado fuera del texto original)

El artículo 7° establece la vigencia, la cual se dará a partir de su publicación.

7. CONCLUSIONES

La Sentencia T-523 de 1992, Magistrado ponente Ciro Angarita Pabón, elevó a principio constitucional la unidad de la familia, de manera tal, que se garantice su desarrollo armónico integral, y el ejercicio de los derechos fundamentales de quienes la integran.

De la misma forma, la Corte Constitucional concluyó que del texto del artículo 42 superior se derivan las siguientes características:

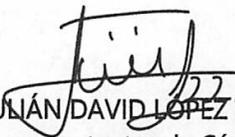
- (i) No existe un único tipo de familia, sino que en concordancia con el artículo 7° superior, nos encontramos frente a un pluralismo, el cual permite la existencia de diversos tipos de familias.
- (ii) El constituyente consagró un espacio a la familia de hecho en condiciones de igualdad con otros tipos, en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 13 de la Carta vigente.
- (iii) Es deber de Estado y de la sociedad garantizar protección integral a la familia.
- (iv) Uno de los fundamentos esenciales de las relaciones familiares es la igualdad de derechos y deberes y el respeto entre sus integrantes.
- (v) Todos los hijos tienen iguales derechos y deberes.
- (vi) La familia, como núcleo fundamental de la sociedad, tiene el deber de asistir y proteger a los niños.
- (vii) La familia es el ámbito natural dentro del cual debe cuidarse y prepararse la infancia.

(viii) Para la efectividad de los derechos constitucionales de los niños, los cuales tienen carácter prevalente, es necesaria la unidad de la familia, como presupuesto indispensable.

(ix) Los derechos de los miembros de la familia deben ser compatibles con los intereses generales prevalentes tanto de la institución misma como de la sociedad colombiana que reconoce en ella su núcleo fundamental.

“Es de aclarar que quienes han llegado a la adultez y se encuentran en calidad de hijos de crianza también deberán gozar de tal protección, toda vez que el artículo (5°) superior, indica que 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”¹⁴.

De los Honorables Congresistas,


JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO
 Representante a la Cámara – Valle del Cauca
 Partido de la U – Unión por la Gente.

 CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día	24 de Agosto del año 2022
Ha sido presentado en este despacho el	Proyecto de Ley <input checked="" type="checkbox"/> Acto Legislativo <input type="checkbox"/>
No.	152 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:	HR Julian David Lopez Tenorio
 SECRETARIO GENERAL	

¹⁴ http://repository.unaula.edu.co:8080/bitstream/123456789/774/1/unaula_rep_pre_der_2015_hijo_crianza.pdf

CONTENIDO	
Gaceta número 1021 - Viernes, 2 de septiembre de 2022 CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 150 de 2022 Cámara, por medio del cual se crea el presupuesto abierto y se dictan otras disposiciones.....	Págs. 1
Proyecto de ley número 151 de 2022 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia para rendir público homenaje al municipio de Soledad en el departamento del Atlántico, exaltando y reconociendo su riqueza cultural y se dictan otras disposiciones.....	10
Proyecto de ley número 152 de 2022 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre la familia de crianza.	17