



## GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1003

Bogotá, D. C., viernes, 4 de agosto de 2023

EDICIÓN DE 21 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

## SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 67 DE 2023 SENADO

por la cual se establecen incentivos para promover la creación de empresas familiares y se dictan otras disposiciones - Sello hecho en familia.

Bogotá D.C. agosto 2 de 2023

PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_ DE 2023 SENADO

**"POR LA CUAL SE ESTABLECEN INCENTIVOS PARA PROMOVER LA CREACIÓN DE EMPRESAS FAMILIARES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" - SELLO HECHO EN FAMILIA**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Doctores

IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ

Presidente Senado de la República

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General Senado de la República

Ref. Proyecto de Ley No. 067 de 2023 Senado "Por la cual se establecen incentivos para promover la creación de empresas familiares y se dictan otras disposiciones - Sello Hecho en Familia"

Nos permitimos radicar Proyecto de Ley "Por la cual se establecen incentivos para promover la creación de empresas familiares y se dictan otras disposiciones - Sello Hecho en Familia" para que se trámite en el Congreso y sea Ley de la República.

Cordialmente,

OSCAR MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ

Senador de la República

Partido Conservador

LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

Representante a la Cámara por Antioquia

Partido Conservador

**Artículo 1. Objeto.** La presente Ley tiene como objeto la creación del - Sello Hecho en Familia - para promover la creación y consolidación de empresas familiares, con el fin de posicionar a la familia como fuente de desarrollo económico nacional, donde se garantice la libertad para ofrecer sus bienes y servicios.

**Artículo 2. Empresa Familiar.** Entiéndase a la empresa familiar como toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios, ofertada y legalmente constituida por dos o más miembros de un mismo núcleo familiar.

**Artículo 3. Sello hecho en Familia.** Crease el Sello hecho en casa, como distintivo y reconocimiento a productos y servicios producidos por las empresas familiares, que se acompañará de campañas de sensibilización por parte de los gobiernos nacional, departamental, distrital y municipal para la promoción de la comercialización de sus productos.

**PARÁGRAFO.** Facúltese al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para establecer beneficios dirigidos a aquellas personas naturales o jurídicas que consuman, promuevan o comercialicen los productos de las empresas beneficiarias de la presente ley, en coordinación con las Cámaras de Comercio establecidas en el país, a fin de generar los mecanismos necesarios para certificar el buen uso del sello hecho en casa.

**Artículo 4. Fomento para la creación de nuevas empresas familiares.** Fomentase la creación de empresas familiares a través de capacitación técnica, financiación, asesoría legal y comercial, nacional e internacional, por parte de las autoridades competentes en materia de emprendimiento, con el propósito de promover la comercialización de sus productos en el mercado nacional e internacional, a través de ruedas de negocio, ferias de emprendimiento y demás eventos similares.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** INNPULSA, o quien haga sus veces, como agencia de emprendimiento e innovación del Gobierno Nacional será la entidad encargada de dar los lineamientos técnicos y atención especializada en esta materia y garantizar en los territorios

la realización de por lo menos una feria anual y/o rueda de negocio, dirigidas a la promoción de estos emprendimientos.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Las empresas familiares que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal.

**Artículo 5. Líneas de crédito de fomento.** Establézcase líneas especiales de crédito para facilitar el acceso a fuentes de financiación de las empresas familiares, acompañado de programas ofertados por las instituciones financieras respectivas que permitan la permanencia en el tiempo y el crecimiento de las mismas.

**PARÁGRAFO.** El grupo Bicentenario y Bancoldex garantizarán el acceso al crédito para estas empresas y fomentarán la creación de alianzas estratégicas en pro del desarrollo de las mismas.

**Artículo 6. Articulación con los Planes de Desarrollo Territorial.** Incorpórese en los planes de desarrollo del orden nacional, departamental, distrital y municipal, programas y proyectos que garanticen la promoción y creación de empresas familiares como base del desarrollo económico y social en los territorios, así como su permanencia en el tiempo.


**PARÁGRAFO.** En las convocatorias públicas que realice el gobierno nacional, departamental, distrital o municipal referente a programas sociales de apoyo al emprendimiento y la creación de empresas familiares, deberán desarrollar mecanismos facilitadores que promuevan su participación en dichos procesos.

**Artículo 7. Recursos.** A partir de la sanción de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 341, 288 y 345 de la Constitución Política autorizase al Gobierno nacional, para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y a los entes territoriales, en sus presupuestos correspondientes, las apropiaciones requeridas en la presente ley, conforme al marco fiscal de mediano plazo (MFMP) vigente para ese momento.

**Artículo 8. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


De los H. Congresistas:

  
**OSCAR MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ**  
 Senador de la República  
 Partido Conservador

  
**LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL**  
 Representante a la Cámara por Antioquia  
 Partido Conservador

  
**HR. YENCIA SUGÉIN ACOSTA INFANTE**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Amazonas

  
**MIGUEL ABRAHAM POLO POLO**  
 Circunscripción Afro-Descendiente


  
**Delcy Esperanza Isaza Buenaventura**  
 Representante a la Cámara por el Tolima  
 Partido Conservador

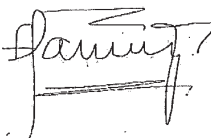
  
**OSCAR BARRETO QUIROGA**  
 Senador de la República  
 Partido Conservador.

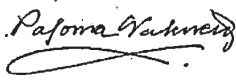
  
**Karina Espinosa Oliver**  
 Senadora de la República  
 Partido Liberal

  
**José Jaime Uscátegui Pastrana**  
 Representante a la Cámara por Bogotá  
 Centro Democrático

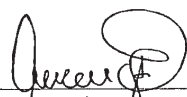
  
**Germán Blanco Álvarez**  
 Senador de la República

  
**JORGE ALEXANDER QUEVEDO**  
 Representante a la Cámara por Guaviare  
 Partido Conservador


  
**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
 Senadora de la República

  
**PALOMA VALENCIA LASERNA**  
 Senadora de la República

  
**LUIS DAVID SUÁREZ CHADID**  
 Representante a la Cámara por Sucre  
 Partido Conservador

  
**HR. YENCIA SUGÉIN ACOSTA INFANTE**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Amazonas

  
**MIGUEL ABRAHAM POLO POLO**  
 Circunscripción Afro-Descendiente

  
**Delcy Esperanza Isaza Buenaventura**  
 Representante a la Cámara por el Tolima  
 Partido Conservador

  
**OSCAR BARRETO QUIROGA**  
 Senador de la República  
 Partido Conservador

  
**Karina Espinosa Oliver**  
 Senadora de la República  
 Partido Liberal

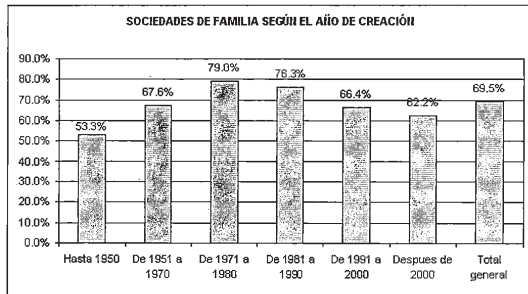
  
**José Jaime Uscátegui Pastrana**  
 Representante a la Cámara por Bogotá  
 Centro Democrático



generación en la compañía. Es importante destacar que este estudio reúne las opiniones de 2.439 directores generales y otros líderes de las principales empresas familiares de 70 países.

Según un estudio de la Superintendencia de Sociedades en 2005, en Colombia el 70% de las empresas de la muestra se catalogaron como empresas familiares para ese año. Afirma también que 96% del total de sociedades en los Estados Unidos corresponden a este tipo de empresas, como también el 99% en Italia, el 88% en Suiza, el 76% en Inglaterra, 71% en España y el 65% Chile durante el mismo año.

Según este estudio, de acuerdo con las fechas de constitución de las empresas, “las décadas del 80 y el 90 registraron la mayor participación de las sociedades de familia, es decir, en esa época la participación de las sociedades de familia en el total de sociedades creadas fue mayor.”



Fuente: Supersociedades – Sociedades de Familia en Colombia en 2005

De acuerdo con Asuntos Legales (2018), la empresa familiar en Colombia representa el 86,5% de las compañías establecidas en el país.

*“El mercado colombiano es liderado por las empresas familiares, tanto es así que, según Confecámaras, 86,5% de las compañías del país se constituye como empresas familiares. Sin embargo, informes de la Superintendencia de Sociedades, revelan que tan solo 13% de estas sociedades sobreviven a la tercera generación. Analistas consideran que la falta de protocolos familiares, la no constitución de un acuerdo fundacional societario sólido y no implementar un gobierno corporativo son las principales causas para que estas empresas no sobrevivan en el mercado.”*

Dentro de sus principales causas de falta de permanencia en el tiempo de la gran mayoría de estas, obedecen a procesos administrativos internos desde su constitución, razón por la cual se debe considerar una asesoría y acompañamiento especializado en esta etapa vital para garantizar su sostenibilidad.

Para 2017 de las 323 mil empresas creadas, cerca de 156 mil, que equivalen al 48,4% fueron empresas familiares. Pero en 2018, Según el informe de Confecámaras, el 86,5% de las empresas en Colombia son organizaciones de familia. Esto permite inferir que, por cada 100 empresas o sociedades nuevas en Colombia, 86 corresponden a una empresa de este tipo como mínimo.

De acuerdo al informe de dinámica empresarial de Confecámaras (2021), entre enero y marzo de 2021 se crearon 96.431 unidades productivas, de las cuales el 75,4% corresponden a personas naturales y 24,6% a sociedades.

Se esperaría que por lo menos 20 mil nuevas sociedades correspondan a empresas familiares de 23 mil registradas en Colombia para este año.

**FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS FAMILIARES**

De acuerdo con PWC en Empresas Familiares en Colombia: Un legado que trasciende, afirma que el 91% de estas empresas, acceden a créditos bancarios como fuentes de financiamiento, cuando la media en otros tipos de empresa es del 81%.

De estas empresas, el 50% considera obtener capital privado como fuente de financiamiento, el 8% mediante otros miembros de la familia y un 8% mediante la Bolsa de Valores.

Teniendo en cuenta, que la mayoría de empresas busca acceso a la banca para iniciar o capitalizar sus empresas, las líneas de crédito de fomento enfocadas para este tipo de empresas, resultaría siendo una opción atractiva, con condiciones justas y que permitan a estos acceder sin exceso de trámites y brindando un acompañamiento técnico para garantizar el cumplimiento de sus compromisos futuros.

**EMPLEO Y CONTEXTO DEL EMPRENDIMIENTO EN COLOMBIA**

De acuerdo con CircleLoop (2021), Colombia es el tercer país más emprendedor de la OCDE. El Global Entrepreneurship Monitor 2022, por su parte, identifica al país con el mejor entorno para emprender. Esto responde a las iniciativas y herramientas creadas durante los últimos cuatro años para fortalecer el emprendimiento de alto impacto en Colombia: la Ley de Emprendimiento y los CONPES de emprendimiento, comercio electrónico, transformación digital, inclusión financiera y reactivación económica. Comparado con 2014-2017, durante el periodo 2018-2022 el capital de riesgo se duplicó por 22, pasando de USD 228 millones a USD 5.045 millones. El ecosistema de emprendimiento ha crecido y se ha

fortalecido, con la participación de algunos de los más grandes inversionistas a nivel global. La consolidación de iNNpulsa como articulador, promotor y coordinador desde el sector público del ecosistema ha sido importante y debe continuar con un enfoque de crecimiento y de movilización de capital e inversión hacia nuevas empresas de alto crecimiento. Colombia es el tercer país de Latinoamérica con más empresas ,detrás de México y Brasil, y tiene potencial para el surgimiento de unicornios.

En 2022 se contabilizan 1.025 startups, 65 de rápido crecimiento, 19 soonicornos y un unicornio, según informe de iNNpulsa en junta directiva de cierre del cuatrienio 2018-2022. Una de las características destacables del ecosistema de emprendimiento de alto impacto en Colombia es su espíritu de colaboración.

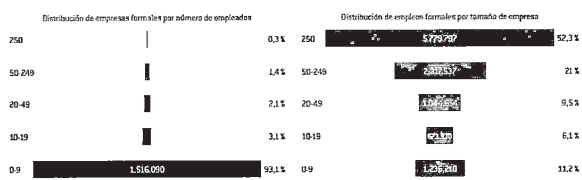
La tasa de creación de empresas en Colombia es superior a la de la OCDE y, como muestran la Nota de Demografía Empresarial del DANE y el Directorio Estadístico Empresarial, está concentrada en los micronegocios; en particular, en los micronegocios informales que no logran cumplir con todos los requisitos de la formalidad. Colombia clasifica según estas medidas de creación de empresas como uno de los países más emprendedores de la OCDE con las tasas de autoempleo más altas. Adicionalmente, la EMICRON muestra que alrededor del 43% de los micronegocios de menos de tres años fueron creados porque sus propietarios no tienen otra alternativa de ingresos, y menos del 33% porque identificaron una oportunidad de negocio en el mercado.

Colombia muestra consistentemente altas tasas de actividad empresarial temprana (TEA, por sus siglas en inglés), que mide el porcentaje de la población en edad de trabajar que comenzó un nuevo emprendimiento hace menos de 3,5 años. En el estudio más reciente de la Global Entrepreneurship Research Association (2020), Colombia tiene la TEA más alta entre los 29 países de la OCDE considerados. Sin embargo, el país tiene una tasa de empresarios establecidos (EBO, por sus siglas en inglés), aquellos que han logrado pagar salarios por más de 3,5 años, muy por debajo del promedio de la OCDE y de América Latina.

Los dos datos anteriores indican que lo importante no es el número de creación de empresas, sino más bien su capacidad de crecer y consolidarse.

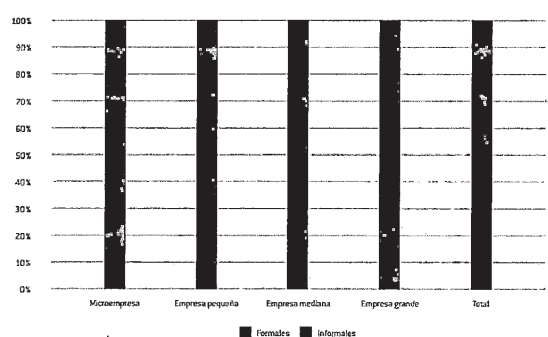
Es preciso que las políticas públicas de emprendimiento sean parte integral de una estrategia de desarrollo productivo buscando la generación de valor y de ingresos. No deben tener como objetivo la maximización del emprendimiento per se ya que esto podría resultar en la creación de empresas informales e improductivas (Cho y Honorati, 2014; Shane, 2009). En su lugar, es clave que la política identifique fallas de mercado que enfrentan emprendedores de oportunidad para potenciar las capacidades de crear y hacer crecer empresas. Es decir, el emprendimiento no debe ser promovido como un mal sustituto para la ruta de empleo.

En Colombia el 0,3 % de las empresas registradas (5.600 empresas) genera el 52,3 % del empleo formal, mientras que el 93,1 % (1,5 millones de microempresas) genera solo el 11,2 % de los puestos de trabajo formales. La gran mayoría de todas las empresas (58 %) son informales.



Nota: Elaborado con la clasificación de tamaño empresarial por número de empleados de la OCDE. Fuente: CPL, con base en RUES-PLA. Cálculos: Confecámaras, 2022.

En Colombia el 58% de las empresas son informales. Solo las más grandes, pueden operar en la formalidad.



Según información del DANE (2019), el emprendimiento es el mecanismo principal para salir de una condición de desempleo<sup>1</sup> y de mejorar los ingresos. Para mayo de 2021, la tasa de desempleo del país se ubicó en 15,6% siendo menor en 5,8% frente al mismo mes de 2020 (21,4%). Estas altas tasas de desempleo generadas por el impacto de la pandemia por Covid-19 han empezado a ajustarse gracias a las reaperturas económicas que se han dado durante el presente año.

Sin embargo, promover aún más la reactivación económica de las familias colombianas ayudará a fortalecer el desarrollo de capacidades y el crecimiento del país, considerando que, según el último boletín técnico de mayo 2021 del DANE, el 44% de la contribución al empleo fue dada por los trabajadores por cuenta propia, los cuales son considerados como emprendedores.

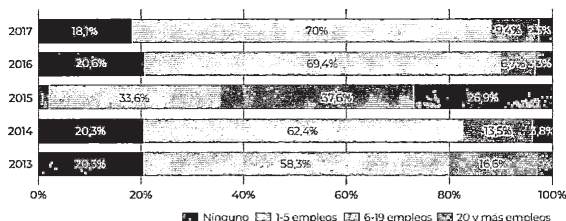
De otro lado, según el Monitor de Emprendimiento Global – GEM (2017)<sup>2</sup> por sus siglas en inglés, ha identificado que cerca del 50% de los emprendimientos que se establecen en el país son conformados por población sin estudios o con estudios de primaria o secundaria.

A la par, se ha establecido una relación directa entre la educación del emprendedor y la motivación para crear empresa. Los emprendedores con educación primaria y secundaria e ingresos inferiores a 1 SMMLV, han justificado la creación de empresa, principalmente, por necesidad. Para 2018, del 100% de los emprendimientos en el país, el 26,1% son conformados por personas con educación primaria y el 20,3% con educación secundaria.

En cuanto a la generación de empleo, el comportamiento distintivo de cerca del 70% de las nuevas empresas ha sido el de generar entre 1 y 5 empleos (GEM, 2017).

<sup>1</sup> Según denominación del DANE, entiéndase por desempleada la persona que manifiesta alguna de las siguientes situaciones: No hay trabajo disponible. Espera que lo llamen. No sabe cómo buscar. Está cansado de buscar. No encuentra en su profesión. Está esperando la temporada alta. Carece de experiencia. No tiene recursos para un negocio. Es muy joven o viejo\* o \*1. Trabajó por lo menos una hora remunerada en la semana. 2. Los que no trabajaron la semana de referencia, pero tenían un trabajo. 3. Trabajadores sin remuneración que trabajaron en la semana por lo menos 1 hora\* (p.29)

<sup>2</sup> Referencia: GEM – Global Entrepreneurship Monitor - Colombia. (2017). Estudio de la actividad empresarial 2017 Colombia. Recuperado de <https://www.gemconsortium.org/report/gem-colombia-2017-report>



Fuente: GEM 2013-2017

Sin embargo, GEM (2017) ha logrado identificar que la concentración de nuevos emprendimientos y emprendimientos consolidados se centra principalmente en el sector económico de consumo, por lo que se percibe una baja capacidad de creación de empresas innovadoras las cuales potencian la generación de empleos. Por tanto, el emprendimiento en la actualidad se concentra en la generación de ingresos.

Desde el enfoque exportador de los emprendimientos colombianos, el balance de los últimos años no es favorable. Para 2017 el 59,9% de las empresas manifestaba no tener clientes en el exterior. Este porcentaje ha venido creciendo desde 2015, año en el cual sólo el 24,1% manifestó no tener comercio con el exterior (GEM, 2017)

En este contexto, el acompañamiento técnico es uno de los elementos indispensables para el éxito y permanencia de los emprendimientos, promoviendo una producción diferencial que aporte valor agregado, y, estableciendo a la actividad emprendedora familiar como apalancadora de nuevos y mejores empleos.

Dentro del análisis de las razones por las cuales los colombianos abandonan las empresas, según GEM (2019)<sup>3</sup>, se encuentran algunas relacionadas con la burocracia y los trámites y costos asociados al mantenimiento en la formalidad de las empresas. Es por esto que se requieren esfuerzos para incentivar la formalización y mantenimiento de las empresas, principalmente las familiares, como instrumento para generar ingresos y encadenamientos productivos en las regiones.

Como lo cita Henao (2019)<sup>4</sup> “La actividad emprendedora es estadísticamente significativa en el PIB, ya que como lo menciona Durán (2015) “tiene un efecto positivo en el indicador,

<sup>3</sup> Referencia: GEM – Global Entrepreneurship Monitor. (2019). Estudio de la Actividad Emprendedora en Colombia 2018/2019. Recuperado de <https://www.gemconsortium.org/report/estudio-de-la-actividad-emprendedora-en-colombia-basado-en-gem-colombia-2018-2019>

<sup>4</sup> Referencia: Henao, Sonia. Emprendimiento en Colombia, principales dificultades y consideraciones para sortearlas. Recuperado de <https://repository.unilire.edu.co/bitstream/handle/10901/18448>.

por lo que mayores tasas de emprendimiento inducen mayores niveles del PIB en los municipios de Colombia”<sup>5</sup>. En Colombia, tomando solo el aporte al PIB de los emprendimientos de economía naranja, este asciende a 3,4%, cifra que ha venido en aumento en los últimos años (Portafolio, 2018)

Identificando las bondades del emprendimiento en la economía y en la mejora de indicadores sociales, organizaciones públicas como INNPULSA han creado proyectos que se adecuan al objeto del presente proyecto. Uno de ellos es el programa Aldea, el cual se encuentra dirigido a fortalecer el emprendimiento de alto impacto para Colombia. El programa brinda la “oportunidad de superar las barreras a través de cuatro retos que les permiten conectarse con expertos, aliados (mentores), asesores, inversionistas y entidades de crédito, entre otros actores clave” (Tomado de INNPULSA, 2021). Por tanto, se considera relevante el uso de las capacidades y recursos existentes en el ejecutivo, replicando la metodología establecida por la entidad para potenciar los emprendimientos familiares.

**SELLOS COMO DISTINTIVOS EN LA COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS**

A lo largo del tiempo, distintas estrategias dentro del mercado de bienes y servicios han resultado útiles para impulsar el consumo de productos en particular. Es así, como “Sellos”, distintivos creados con estos fines, permiten a productos y/o servicios, destacarse sobre otros similares como impulso de cara al consumidor para llegar a una transacción efectiva.

A continuación, se exponen tres ejemplos de cómo estos sellos se han posicionado como factor diferenciador dentro de sus mercados y añaden valor agregado al bien o servicio.

**SELLO HECHO A MANO**

Este distintivo de calidad, garantiza el proceso manual para la elaboración de una artesanía. Es el resultado de un convenio entre Artesanías de Colombia S.A. y el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación – ICONTEC quienes certifican la autenticidad en el proceso.

Esta iniciativa, que ha sido pionera en Colombia impulsa la gestión, desarrollo y competitividad de los artesanos promoviendo la generación de confianza para el consumidor.

Para el artesano, representa un factor diferenciador en sus productos frente a aquellas que no lo tienen, o a aquellos productos similares que involucran procesos industriales en la elaboración, permitiendo mantener intacto valores autóctonos de su región y/o factores propios de su proceso.

Por su parte, el comprador puede identificar fácilmente el valor agregado y valor intrínseco que pueda suponer para este, un mayor valor.

Este sello es un distintivo de calidad para demostrar y garantizar que una artesanía es:

- Un producto Hecho a Mano.
- Un trabajo creativo del artesano colombiano.
- Un símbolo de tradición y cultura.
- La diferencia entre producto artesanal auténtico y los similares de tipo industrial.
- Un apoyo a las comunidades que han vivido tradicionalmente de la artesanía.
- Un producto autóctono para mercados internacionales.

**SELLO DE DENOMINACIÓN DE ORIGEN**

Tradiciones, insumos y otras formas de dar a conocer la cultura de nuestro país, enmarca el propósito de este sello:

*“es un sello con un significado muy especial, pues cuenta con las costumbres de producción artesanal de los habitantes de esa zona geográfica”. Tomado de: Colombia.co*

Es un sello que productores, fabricantes y artesanos que tengan su producción en la zona que indica el certificado de origen, pueden hacer uso del mismo. Por su parte, la Superintendencia de Industria y Comercio es la entidad encargada de autorizar este uso. Productos como el café, la cholupa del Huila, el bizcocho de las achiras del Huila, el queso del Caquetá, las flores de Colombia gozan de la posibilidad de contar con este distintivo en los mercados nacionales e internacionales.

**SELLO COMPRA LO NUESTRO**

Este distintivo, es otorgado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en asocio con Colombia Productiva, es una apuesta para visibilizar los productos y servicios de la industria colombiana:

*“El Sello busca facilitar al consumidor la identificación de productos y servicios producidos por empresas colombianas o instaladas en Colombia. El uso del distintivo es gratuito y no hace referencia a la calidad del producto o servicio, ni valida el cumplimiento de la normativa aplicable a cada producto o servicio.” Tomado de: Compralounuestro.co*

El Sello puede ser usado en productos y servicios con producción, fabricación u operación en Colombia (no importados), lo que permite a estos ser visibilizados en los mercados internacionales por las características culturales, geográficas y autóctonas de nuestro país en el mundo entero.

Entre los sectores que más han acogido el sello Compra Lo Nuestro, se destaca la participación de las empresas de alimentos y bebidas, de las cuales 292 firmas ya tienen el distintivo en sus productos o canales de difusión. También se resaltan las compañías de indumentaria, textiles y accesorios, que suman 172 empresas con el sello. Estos dos sectores acumulan el 35 % de las solicitudes del sello. Este sello es uno de los servicios gratuitos que ofrece Compra Lo Nuestro, la red social y directorio empresarial del país, que cuenta con más de 22.800 compañías registradas a la fecha

Empresas de 29 de los 32 departamentos del país ya forman parte de la comunidad del sello, concentradas principalmente en Bogotá (461 empresas), Antioquia (175 empresas) y Cundinamarca (112 empresas), que representan el 57 % del total de compañías que han mostrado interés en el distintivo.

Se destaca también la participación de departamentos como el Valle del Cauca (85 empresas), Santander (53 empresas) y Boyacá (47 empresas), entre otros.

**SELLO UNIDOS POR LAS VICTIMAS**

Es un distintivo que la Unidad para las Víctimas otorga a productos y servicios hechos por emprendedores que hacen parte del Registro Único de Víctimas del conflicto, al igual que a toda empresa, organización y entidad que se sume al apoyo a estas personas. Es un reconocimiento a ellos y ellas que le apuestan a la reconstrucción de sus proyectos de vida, tejiendo desde el núcleo de su entorno social, familiar, local, comunitario y nacional, aportando a la reactivación económica de Colombia

**MARCO NORMATIVO**

El proyecto de ley se enmarca en el ordenamiento constitucional y legal vigente. Por lo tanto, la aprobación de esta ley contribuye al fortalecimiento de la familia como fuente de desarrollo de la economía local, y en su defecto, a la disminución del desempleo nacional.

Ley 222 de 1995 "Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones".

Ley 489 de 1998. "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

Ley 590 de 2000. "Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa".

**DECRETOS**

Decreto No. 898 de 2002 "Por el cual se reglamenta el Título VI del Libro Primero del Código de Comercio".

Decreto Legislativo No. 410 de 1971 "Por el cual se expide el Código de Comercio" 27 de marzo de 1971.

Artículo 102. VALIDEZ DE SOCIEDADES FAMILIARES-APORTE DE BIENES. Será válida la sociedad entre padres e hijos o entre cónyuges, aunque unos y otros sean los únicos asociados. Los cónyuges, conjunta o separadamente, podrán aportar toda clase de bienes a la sociedad que formen entre sí o con otras personas.

**JURISPRUDENCIA**

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-014 del 21 de enero de 1999. M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

**CONCEPTOS**

SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES. Concepto 220-16368 del 27 de marzo de 1997.

SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES. Concepto 220-66676 del 30 de julio de 1999.

**CONFLICTO DE INTERÉS**

El presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad que puede encontrarse en la esfera privada de cada uno de los congresistas que examinen el presente Proyecto de Ley, otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés, razón por la cual, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente la habilitación ética para conocer y votar este proyecto de ley, y en caso de existir, ponerlos de presente a la célula legislativa que tramite el mismo.

**SECCIÓN DE LEYES**

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 02 de Agosto de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.067/23 Senado "POR LA CUAL SE ESTABLECEN INCENTIVOS PARA PROMOVER LA CREACIÓN DE EMPRESAS FAMILIARES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – SELLO HECHO EN FAMILIA", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador OSCAR MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ; y el Honorable Representante LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZABAL. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión TERCERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 02 DE 2023**

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

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

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

El día 02 del mes Agosto del año 2023





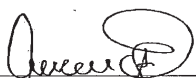
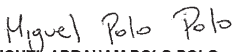



se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 67 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por H. Sr. Oscar Mauricio Giraldo Oscar Barreto Quiroga  
Jacinto Espinosa Muñoz, H. P. Luis Miguel López Aristizabal,  
H. S. Germán Blanco Álvarez, Selvadec Tamayo, Patricia Valencia  
H. P. Yancy Suleira Díaz, Delcy Espinosa Escobedo, Esteban Espinosa y  
otra firma

**SECRETARIO GENERAL**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 68 DE 2023 SENADO**

*por medio de la cual se regulan los procedimientos médicos que atienden la disforia de género y se dictan otras disposiciones - Ley niños, no experimento.*

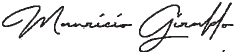
<p>Bogotá D.C. agosto 2 de 2023</p> <p>Doctores  <b>IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ</b>                  Presidente Senado de la República</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b>                  Secretario General Senado de la República</p> <p>Ref. Proyecto de Ley No. <u>068</u> de 2023 Senado <i>“Por medio de la cual se regulan los procedimientos médicos que atienden la disforia de género, y se dictan otras disposiciones” - Ley niños, no experimento</i></p> <p>En nuestra calidad de congresistas, nos permitimos radicar el Proyecto de Ley No. _____ de 2023 Senado <i>“Por medio de la cual se regulan los procedimientos médicos que atienden la disforia de género, y se dictan otras disposiciones” - Ley niños, no experimento</i></p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">   <b>OSCAR MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ</b>                  Senador de la República                  Partido Conservador             </div> <div style="text-align: center;">   <b>LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL</b>                  Representante a la Cámara por Antioquia                  Partido Conservador             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA</b>                  Representante a la Cámara por Bogotá                  Centro Democrático             </div> <div style="text-align: center;">   <b>KARINA ESPINOSA OLIVER</b>                  Senadora de la República                  Partido Liberal             </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>HR. YENCIA SUGÉIN ACOSTA INFANTE</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento del Atlántico             </div> <div style="text-align: center;">   <b>MIGUEL ABRAHAM POLO POLO</b>                  Circunscripción Afro-Descendiente             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE</b>                  Representante Valle del Cauca             </div> <div style="text-align: center;">   <b>GERMAN BLANCO ÁLVAREZ</b>                  Senador de la República             </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">   <b>JULIANA ARAY FRANCO</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento de Bolívar             </div>
<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO <u>068</u> DE 2023 SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio de la cual se regulan los procedimientos médicos que atienden la disforia de género, y se dictan otras disposiciones” - Ley niños, no experimento</i></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Título I: Disposiciones generales</b></p> <p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> El objeto de la presente ley es la regulación y la atención médica de la disforia de género, desde su diagnóstico, pasando por el tratamiento hormonal, hasta los procedimientos quirúrgicos, con el fin de salvaguardar, especialmente, la vida, la salud y la integridad de los menores de 18 años de edad en todo el territorio colombiano.</p> <p><b>Artículo 2º. Definiciones.</b> Para efectos de la aplicación de la presente ley, se utilizarán las siguientes definiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) <b>Disforia de género:</b> Es un trastorno mental que se presenta en un término mínimo de seis meses que consiste en una marcada incongruencia entre el sexo que el individuo siente o expresa y el que se le asigna.</li> <li>(2) <b>Reasignación de género:</b> Es el tratamiento médico para aquellas personas que quieren adaptar sus cuerpos al género deseado mediante hormonas y/o cirugía.</li> <li>(3) <b>Cirugía de Afirmación de Género:</b> Es cualquier procedimiento de reasignación de género que comprenda procedimientos quirúrgicos.</li> </ol>	<p>(4) <b>Terapia hormonal de Afirmación de Género:</b> Es cualquier procedimiento de reasignación de género que comprenda la administración de agentes endocrinos exógenos para inducir cambios de masculinización o feminización.</p> <p><b>Título II: De las prohibiciones en materia de atención a la disforia de género en menores de edad.</b></p> <p><b>Artículo 3º. De la prohibición de la práctica de Cirugías de Afirmación de Género</b> No podrán realizarse cirugías de afirmación de género y/o terapia hormonal de en menores de 18 años.</p> <p><b>Artículo 4º. De la prohibición de la Terapia Hormonal de Afirmación de Género.</b> No podrán realizarse terapias hormonales de afirmación de género en menores de 18 años.</p> <p><b>Título III: Disposición Especial</b></p> <p><b>Artículo 5º: Del deber del Estado de propender por el derecho a la Salud de las personas sometidas a la reafirmación de Género.</b> De conformidad con la presente ley, la Comisión de Regulación en Salud (CRES) o quien haga sus veces, actualizará el Plan Obligatorio de Salud (POS), con el fin de incluir un protocolo de atención a las personas que deseen revertir los procesos de reafirmación de género.</p> <p><b>Artículo 6º: Del deber de consejería para adultos interesados en practicarse procedimientos de reafirmación de género.</b> Será requisito previo para el inicio de un tratamiento de disforia de género para adultos, que el paciente reciba una consejería en la que se le describa el procedimiento, su impacto físico y psicológico, su carácter irreversible, sus costos directos e indirectos y demás información disponible de acuerdo con fuentes científicas</p>


reputadas. Dicha consejería debe hacerse en por lo menos dos ocasiones en un periodo superior a seis meses entre una y otra.


**Título IV: De la aplicación de la Ley.**

**Artículo 7°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Congressistas,

  
**OSCAR MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ**  
 Senador de la República  
 Partido Conservador

  
**LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL**  
 Representante a la Cámara por Antioquia  
 Partido Conservador

  
**JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA**  
 Representante a la Cámara por Bogotá  
 Centro Democrático

  
**KARINA ESPINOSA OLIVER**  
 Senadora de la República  
 Partido Liberal

  
**HR. YENICA SUGÉIN ACOSTA INFANTE**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Amazonas

  
**MIGUEL ABRAHAM POLO POLO**  
 Circunscripción Afro-Descendiente

  
**CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE**  
 Representante Valle del Cauca

  
**GERMAN BLANCO ÁLVAREZ**  
 Senador de la República

  
**JULIANA ARAY FRANCO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Bolívar

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

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

El día 07 del mes Agosto del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
 N°. 068 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
 por: HS. OSCAR GIRALDO, KARINA ESPINOSA, CEPHAN BLANCO, HR. LUIS LOPEZ, JOSE JAIME USCATEGUI, YENICA SUGÉIN ACOSTA, CHRISTIAN GARCÉS Y OTROS  
PIRMA:

**SECRETARIO GENERAL**  
 AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA 37 B  
 H. R. LUIS MIGUEL LOPEZ - OF. 015 B

• **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. LA PROTECCIÓN DEL MENOR EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES**

Como cualquier ser humano, los hijos son, desde el primer instan su existencia, verdaderos titulares de todos los derechos reconocidos en la DUDH<sup>1</sup> y en los Pactos Internacionales, con matices que denotan la preocupación por la fragilidad de los menores. En este sentido, el artículo 25.2 DUDH establece que *“La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”*.

En el artículo 24 PIDCP<sup>2</sup> podemos leer *«Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado. 2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre. 3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad»*.

El PIDESC, por su parte, se refiere a los menores en dos de sus artículos. En el artículo. 10.3 se establece que *“Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia a favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar a su desarrollo normal será sancionado por la Ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil”. Y en su artículo 12, referido a la salud, se establece que “2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de su derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños”*.

La diferencia con los adultos es que, durante la minoría de edad, aunque puedan ejercer algunos derechos directa y personalmente cuando alcanzan el grado de madurez suficiente y el reconocimiento jurídico de su capacidad de obrar, la mayor parte de los derechos, sin embargo, deben ser ejercidos a través de sus padres o tutores legales hasta que llegue el momento de que el menor sea capaz de asumir su ejercicio.

<sup>1</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos  
<sup>2</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

**II. EL EJERCICIO AUTÓNOMO DE LOS DERECHOS Y EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR**

Hasta la aprobación de la CDN se presentaba la minoría de edad (hasta los 18 años) como un estatus de incapacidad de obrar fundamentada en la inmadurez intelectual del menor para adoptar decisiones responsables. No solo se pretendía protegerlo de las consecuencias negativas que pudieran derivar para él de una decisión irreflexiva, sino también para la seguridad jurídica de los terceros que hubieran interactuado jurídicamente con él convencidos de su capacidad de obrar. Esto no mermaba la titularidad de sus derechos, sino la capacidad de su ejercicio.

Sencillamente, todos los derechos del menor eran ejercidos por sus representantes legales en su nombre, presumiéndose que lo harían siempre en interés del menor.

La CDN vino a cambiar esta concepción por dos vías. La primera, admitiendo en el art. 1 que hasta los 18 años se considerará menor a toda persona *“salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”*. En este sentido, cada vez es más frecuente encontrar normas nacionales que fijan otra edad inferior a los 18 años para que puedan intervenir en procedimientos administrativos o judiciales que le afecten, presten su consentimiento informado para una intervención quirúrgica, autoricen la cesión de sus derechos de imagen, etc. En estos supuestos, que suelen afectar al ámbito de la libertad y desarrollo personal y por ello se ha creído conveniente que el menor manifieste su voluntad, no cabe la inseguridad jurídica para terceros porque es la propia ley la que ha permitido al menor actuar a partir de una edad determinada.

La segunda vía es algo más delicada para la seguridad jurídica y está contemplada en el art. 12 CDN, que establece que todo menor *“que esté en condiciones de formarse un juicio propio”, tiene el «derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que [le] afecten”,* teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones en función de su edad y madurez. En este caso no se fija una edad concreta, sino que se alude a su madurez. Para la doctrina, estos cambios han supuesto la inversión de la presunción, es decir, si las normas no establecen explícitamente lo contrario, se presume que el menor alcanza su madurez intelectual progresivamente y con ella una capacidad de obrar progresiva, sin necesidad de que deba esperar hasta los 18 años para ejercer sus propios derechos”. El riesgo para la seguridad jurídica deriva de que habría que ponderar en cada caso qué derechos podría ejercer autónomamente el menor en función de su madurez y qué derechos requerirían de un representante para ser ejercidos.

*¿Es maduro para casarse un menor con 16 años? ¿O para tener hijos? ¿O para mantener relaciones sexuales? ¿O para decidir sobre su educación? ¿O para consentir una intervención quirúrgica o un ensayo clínico? Puede ser que sí o puede ser que no, lo que remite irremediablemente a un análisis de la madurez caso a caso, sin presunciones generales, pues un error en la decisión del menor puede causarle daños irreparables en su desarrollo personal.*

De ahí que, como afirma Aláez, “a la hora de utilizar el criterio de la madurez como concreción de la gradual adquisición de autonomía volitiva por parte del menor, es preciso saber en qué ha



<p>de consistir dicha madurez, pues sólo de esa forma será posible saber cuáles son sus límites y el necesario ámbito de extensión de la hetero protección del menor". (Aláez Corral, 2013: 66)</p> <p>Fuera de los casos en los que el menor pueda decidir por sí mismo, será necesaria la intervención de los padres o tutores legales para el ejercicio de los derechos, por ejemplo, para disponer sobre sus bienes materiales, si los tuviera. Esto no significa que el menor resulte perjudicado por una limitación de su autonomía, al contrario, se trata de ofrecerle una protección reforzada para que no sufra las consecuencias negativas de una decisión errónea.</p> <p>El requisito que impone el art. 3.1 CDN es que todas las decisiones de los representantes (padres, tutores o instituciones públicas) se adopten en aras del «interés superior del menor» «En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño». Habría que destacar que la CDN no identifica el interés superior del niño con lo que los adultos crean que es el interés superior del niño, sino que obliga en cada caso a descubrir cuál es su verdadero interés superior.<sup>3</sup></p> <p>El Comité DN aclara en la OG N° 14 los puntos más controvertidos y exige «promover un verdadero cambio de actitud que favorezca el pleno respeto de los niños como titulares de derechos» (OGN°14,n.12).</p> <p>Subraya el Comité que nos encontramos ante un concepto de triple naturaleza. En primer lugar, se trata de un derecho sustantivo de aplicación directa por los tribunales, el derecho a que su interés superior prevalezca a la hora de evaluar las decisiones que afecten al niño concreto, a un grupo o a todos los niños en general. En segundo lugar, constituye un principio jurídico interpretativo que obliga a interpretar las disposiciones jurídicas del modo que mejor satisfaga el interés superior del menor. Y, en tercer lugar, se erige como norma de procedimiento, de modo que en cualquier toma de decisión que afecte a los niños deberá tenerse en consideración (positivas y negativas) que obliga en cada caso a descubrir cuál es su verdadero interés superior.</p> <p>El propio Comité advierte que el «interés superior del niño» es un concepto complejo, flexible y adaptable que no admite fórmulas genéricas inamovibles, sino que «debe ajustarse y definirse de forma individual, con arreglo a la situación concreta del niño o los niños afectados y teniendo en cuenta el contexto, la situación y las necesidades personales».</p> <p>En ese orden, el interés superior del niño, dada la situación especial de éste (dependencia, inmadurez y, a menudo, carencia de voz), debe primar sobre cualquier otra consideración a tener en cuenta en la adopción de decisiones, tratando de salvar los posibles conflictos de intereses que puedan surgir. Para su determinación resulta esencial dar voz al menor, escuchar y valorar su opinión en función de su madurez; y junto a la opinión del menor habrá que tener en consideración las circunstancias concretas de cada caso<sup>4</sup>.</p>	<p>Por ello, la evaluación del interés superior del niño es una actividad singular que debe realizarse en cada caso, teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada niño o grupo de niños o los niños en general. Esas circunstancias se refieren a las características específicas del niño o los niños de que se trate, como la edad, el sexo, el grado de madurez, la experiencia, la pertenencia a un grupo minoritario, la existencia de una discapacidad física, sensorial o intelectual y el contexto social y cultural del niño o los niños, por ejemplo, la presencia o ausencia de los padres, el hecho de que el niño viva o no con ellos, la calidad de la relación entre el niño y su familia o sus cuidadores, el entorno en relación con la seguridad y la existencia de medios alternativos de calidad a disposición de la familia, la familia ampliada o los cuidadores» (OG N° 14, n. 48).</p> <p>Desde estas premisas, el Comité ha propuesto los elementos que deberían, si lo permiten las circunstancias, ser tenidos en consideración en cualquier evaluación y determinación del interés superior del niño:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) la propia opinión del niño en proporción a su madurez, teniendo en cuenta que «una situación vulnerable (por ejemplo, niños con discapacidad, los pertenecientes a grupos minoritarios y los migrantes) no le priva del derecho a expresar su opinión, ni reduce la importancia que debe concederse a sus opiniones». (OG No 14, n. 544.)</li> <li>b) la identidad del niño, en la que tendrán especial relevancia el sexo, la nacionalidad, la religión, las creencias, etc;</li> <li>c) la preservación del entorno familiar y el mantenimiento de las relaciones con sus familiares, dado que da familia es la unidad fundamental de la sociedad y el medio natural para el crecimiento y el bienestar de sus miembros, en particular de los niños» (OG N° 14, n. 59);</li> <li>d) el cuidado, protección y seguridad del bienestar del niño que, interpretado en sentido amplio, debe abarcar «sus necesidades materiales, físicas, educativas y emocionales básicas, así como su necesidad de afecto y seguridad» (OG N° 14, n. 71)16;</li> <li>e) la situación de vulnerabilidad, «como tener alguna discapacidad, pertenecer a un grupo minoritario, ser refugiado o solicitante de asilo, ser víctima de malos tratos, vivir en la calle, etc.» (OG N° 14, n. 75);</li> <li>f) el derecho del niño a la salud y su estado concreto de salud, que no puede resultar perjudicado como consecuencia de la decisión;</li> <li>y g) el derecho del niño a la educación, debiendo en todo caso resultar salvaguardado «el acceso a una educación gratuita de calidad, incluida la educación en la primera infancia, la educación no académica o extraacadémica y las actividades conexas» (OG N° 14, n. 79).</li> </ul>
<p>Sin embargo, el propio Comité es consciente de que ni siquiera la consideración y ponderación de todos estos elementos asegura una determinación correcta del interés superior del menor, es decir, cabe una determinación que encubra lo que los adultos responsables consideran a su juicio que es el interés superior. Para intentar salvar esta dificultad, propone extremar el cuidado en informar al menor de forma adecuada (de acuerdo con su madurez) para que pueda expresar su opinión sobre lo que le afecta de modo directo, aunque después esa opinión deba ser manifestada o ejecutada por su representante.</p> <p>Y, junto a ello, propone que las autoridades internas deberían establecer garantías eficaces que aseguren todo el procedimiento, por ejemplo, garantías de que sean profesionales cualificados quienes analicen los hechos a evaluar, garantías para que no haya dilaciones indebidas que puedan perjudicar al menor, garantías para que toda decisión esté fundamentada jurídicamente y pueda ser objeto de revisión con posterioridad, y garantías de que, antes de cicuitar una decisión, se haya realizado una evaluación de impacto sobre los derechos del niño. (OG N° 14, nn. 85-99).</p> <p>Todas estas propuestas han llevado a un sector de la doctrina a infravalorar el papel de los padres y reivindicar una autonomía cada vez mayor para los hijos, incluso contra la opinión de los padres. Sin embargo, el papel de los padres en la vida de sus hijos debe seguir siendo esencial en la vida de los hijos, sobre todo en las cuestiones más controvertidas en las que se requiere un grado de madurez intelectual que sólo se completa con la experiencia de la vida.</p> <p>En las etapas más difíciles del menor, normalmente la adolescencia, en las que se está formando su identidad personal, necesita una guía que le ayude a adquirir criterios de actuación, no basta con aprender de los errores (válidos en cuestiones secundarias), que pueden ser de tal magnitud que arruinen o condicionen la vida del menor en el futuro. (Aisenson, D. et al., 2005: 81-88).</p> <p>Los más idóneos para ayudar a decidir a los hijos sobre el ejercicio de sus derechos son los padres, que deberán escucharlos, pero a los que no se les puede privar del derecho a dárles una formación integral. Sería un error reconocer al menor una autonomía ilimitada cuando aún no está preparado, por su incompleta madurez, para decidir sobre cuestiones que marcarán su vida sin posibilidad de vuelta atrás.<sup>5</sup></p> <p>Con todo, la tendencia general, frente a la identidad, apunta hacia un reconocimiento legal del sexo igualándolo al género sentido, a edades cada vez más tempranas y sin el requisito del concurso de los padres o figuras médicas.</p> <p><b>III. ¿SE NACE EN UN CUERPO EQUIVOCADO?</b></p> <p>Un nuevo problema amenaza cada vez más la infancia y la adolescencia de cientos de miles de individuos en los últimos diez años: la disforia de género. Nos debería sorprender la presencia de la disforia de género en la infancia, dado que era un problema de personas adultas.</p> <p><sup>3</sup> Cf. Elisa Rodríguez de Araújo; José Justo Megías Quirós, Derechos humanos de la familia.</p>	<p>Aun cuando el descontento con el propio cuerpo se evidenciara a temprana edad, no solía empezar a los cuatro, seis u ocho años, que ahora es más frecuente. Las clínicas de género de todo el mundo informan de un aumento en el número de derivaciones con edades más tempranas y, en particular, de niñas. Así, por ejemplo, referido al Reino Unido, mientras que hace nueve años sólo se derivaron 40 niñas para el tratamiento de transición de sexo, esa cifra es ahora de 1.806, un aumento del 4.515 por ciento<sup>4</sup>. Por su lado, el número de niños aumento de 56 a 713 en ese mismo tiempo. Una referencia de Succia habla del 1.500 por ciento de incidencia incrementada<sup>5</sup></p> <p>Varias explicaciones, probablemente interconectadas, se han ofrecido para dar cuenta de este aumento: 1) la visibilidad dada a cuestiones transgénero en los medios, 2) internet, con sus innumerables sitios sobre la disforia de género, 3) la paulatina despatologización y reducción del estigma con respecto a la disforia de género y la identidad transgénero, 4) la disponibilidad de tratamiento biomédico, empezando por la supresión del desarrollo puberal, y 5) el enfoque «afirmativo de atención adoptado por muchas clínicas y equipos de identidad de género.</p> <p><b>IV. PERO, Y ENTONCES, ¿QUÉ ESTÁ PASANDO CON LOS NIÑOS?</b></p> <p>La creciente disforia de género de comienzo temprano con predominio de las niñas y las adolescentes, destaca la llamada «disforia de género de comienzo rápido» (ROGD), por sus siglas en inglés, rapid-onset of gender dysphoria). Consiste básicamente en que, de pronto y a menudo para sorpresa de los padres, un niño o un chico dice que es y se siente una niña o una chica, y una niña o una chica dice que es y se siente un niño o un chico.</p> <p>La ROGD fue descrita por la ginecóloga estadounidense Lisa Littman en un estudio publicado en 2018, en el que entrevistó a 256 padres de adolescentes que se habían declarado trans sin que los propios padres apreciaran antecedentes en tal sentido, de los que el 82,8 %eran chicas que querían ser chicos. 6 Clínicas de todo el mundo especializadas en identidad de género venían observando este fenómeno en los últimos años.</p> <p>La doctora Littman identificó varios factores asociados con la ROGD, concretamente, una inmersión intensa en las redes sociales, dentro de lo que se podría llamar «subcultura del transgénero», y que la autora caracterizó como «contagio social», una alta tasa de diagnósticos</p> <p><sup>4</sup> Cioran McGrath, «Investigation as number of girls seeking gender transition treatment rises 4,515 percent», Express, 16 de septiembre de 2018, &lt;<a href="https://www.express.co.uk/news/uk/1018407/gender-transition-treatment-investigation-penny-mordaunt">https://www.express.co.uk/news/uk/1018407/gender-transition-treatment-investigation-penny-mordaunt</a>&gt;. [Consulta: 16 de abril de 2021]; Gordon Rayner, «Minister orders inquiry into 4,000 per cent rise in children wanting to change», The Telegraph, 16 de septiembre de 2018, &lt;<a href="https://www.telegraph.co.uk/politics/2018/09/16/minister-orders-inquiry-4000-per-cent-rise-children-wanting/">https://www.telegraph.co.uk/politics/2018/09/16/minister-orders-inquiry-4000-per-cent-rise-children-wanting/</a>&gt;. [Consulta: 16 de abril de 2021]</p> <p><sup>5</sup> Richard Orange, «Teenage transgender row splits Sweden as dysphoria diagnoses soar by 1,500%», The Guardian, 22 de febrero de 2020, &lt;<a href="https://www.theguardian.com/society/2020/feb/22/ssweden-teenage-transgender-row-dysphoria-diagnoses-soar">https://www.theguardian.com/society/2020/feb/22/ssweden-teenage-transgender-row-dysphoria-diagnoses-soar</a>&gt;. [Consulta: 16 de abril de 2021]</p>

de salud mental y varios factores estresantes psicosociales que precedieron al inicio de la disforia de género, así como un empeoramiento del funcionamiento psicosocial y las relaciones entre padres e hijos después de “salir del armario” como transgénero.

Lamentablemente, que las ayudas necesarias para las personas con disforia, incongruencia, malestar o descontento con el género asignado de nacimiento tengan que pasar por un diagnóstico clínico y la consiguiente patologización de un problema. Entendemos que la llamada disforia o incongruencia supone un problema—malestar y descontento—para las personas, pero un problema no es una enfermedad, sin que ello no suponga que implique un gran sufrimiento en la vida de la persona. En ese orden, la ROGD es un fenómeno social, no un trastorno mental. Al respecto, la doctora propia Littman apunta este carácter social cuando señala precisamente el “contagio social” como factor implicado.

El constructivismo social afirma que todo es construido, niega que la disforia de género lo sea y en su lugar afirma que es un hecho natural. Sin embargo, no se niega que la disforia de género “declarada y sentida” por los niños y adolescentes sea un hecho real. Lo que se plantea es cómo se ha hecho real. Así las cosas, algo de lo que pasa en la infancia y la adolescencia tiene que ver con la ideología de género que se suma a los problemas que ya se dan en estas edades, si es que esta ideología no se aprovecha de ellas y contribuye a crearlas<sup>6</sup>.

Si un menor con alguna preocupación acerca de su identidad de género consulta internet, se encuentra con que la transición es una única opción. Como ha mostrado Abigail Shrier en su obra titulada *Un daño irreversible*, concretamente se encontrará con los siguientes mensajes<sup>7</sup>:

- Si crees que puedes ser trans, lo eres (pienso, luego soy trans).
- ¿Probando trans? Fajas (binders), una buena manera de empezar.
- ¿Testosterona, o T? Es asombrosa. Puede que resuelva todos tus problemas. Si tus padres te quieren, deberían apoyar tu identidad trans.
- Si no recibes apoyo en tu identidad trans, probablemente te suicidarás.
- Engañar a los padres y doctores está justificado si esto te ayuda. No tienes que identificarte con el sexo opuesto (se trata de ser fluido).

Existe la creencia de que decirles a los adolescentes que su disforia puede ser pasajera está mal, desde el punto de vista ético y práctico, pero y ¿Qué tiene de malo decirle a un adolescente, “Un día te sentirás mejor”, y que el *Manual de Diagnóstico de Desórdenes Mentales*, publicado por la Asociación Americana de Psiquiatría, señala que, de aquellos niños y jóvenes que manifiestan “disforia de género”, del 70 al 97% de varones y del 50 al 88% de las mujeres la superan al llegar a la edad adulta. En ese mismo sentido, el *Manual de Psicología y*

<sup>6</sup> Cf. Marino Pérez Álvarez, José Erra Nadie nace en un cuerpo equivocado: Éxito y miseria de la identidad de género (Deusto)  
<sup>7</sup> Abigail Shrier, *Un daño irreversible: La locura transgénero que seduce a nuestras hijas*, cap. 3, Deusto, Barcelona, 2021.

*Sexualidad* de la Asociación Americana de Psicología afirma que la gran mayoría de niños y niñas con disforia sexual terminan aceptando su sexo de nacimiento.

La experiencia de tantos destransicionistas no se puede generalizar, como tampoco se puede generalizar la narrativa que promueve la transición como única opción. Nada más anticientífico, antiético y antiayuda, y acaso nocivo, que la propagación dogmática de la transición universal como única salida aceptable.

De acuerdo con lo dicho, se entiende que diversos problemas característicos de la infancia y la adolescencia pueden estar involucrados en la disforia de género, de modo que sería prudente considerar cada caso antes de emprender la transición como única salida. El creciente número de personas arrepentidas que emprenden la destransición sugiere que la transición no parece que sea siempre la mejor opción, tanto más si ya implica cambios irreversibles. No es prudente, ni científicamente correcto, tomar sin más la disforia de género sentida como evidencia de una “llamada de la naturaleza”, al margen de las vicisitudes de la infancia y la adolescencia.

**V. ¿QUÉ ES EL ENFOQUE AFIRMATIVO?**

El enfoque de la terapia afirmativa consistente en ofrecer la transición fármaco-quirúrgica como única salida aceptable a la incongruencia de género que presentan niños y adolescentes, sin explorar si acaso otros problemas pudieran estar implicados y otras alternativas pudieran ser también satisfactorias.

El enfoque afirmativo incluye una serie de transiciones: transición social, que implica el cambio de nombre, el uso de nuevos pronombres y un nuevo aspecto; transición farmacológica a base de bloqueadores de la pubertad mediante medicamentos análogos a la hormona liberadora de gonadotropina y hormonación cruzada que contrarreste las hormonas ligadas al sexo de nacimiento; transición quirúrgica, consistente en la reconstrucción de los genitales y en el caso de las chicas también la mastectomía, así como otras intervenciones más o menos cosméticas; y transición legal gracias a la reinscripción de la nueva identidad en el correspondiente registro civil.

La transición farmacológica y la quirúrgica son las que entrañan decisiones y consecuencias tan comprometidas como para cuestionar su afirmación sin más consideraciones. En la base del enfoque afirmativo está la concepción del cuerpo equivocado. Si una chica se siente chico, más allá de la afirmación social —que no supone mayor problema—, se emprenderían todos o algunos de estos pasos: bloqueo de la pubertad, hormonación masculinizante a base de testosterona, ablación de los pechos y reconstrucción genital.

El enfoque afirmativo, por bien intencionado que sea, no está exento de problemas. Para empezar, no todos los casos son iguales como para ofrecerles una opción. Por otra parte, puede ocasionar daños irreversibles para quienes quieran volver atrás, un fenómeno cada vez más frecuente.

La declaración de política (Policy Statement) de la AAP en favor del enfoque afirmativo no está sostenida por la evidencia de acuerdo con la revisión de James Cantor<sup>8</sup>. Los problemas de esta declaración, de acuerdo con Cantor<sup>9</sup>, se refieren tanto a lo que deja fuera, como a la interpretación parcial de las fuentes que cita. Deja fuera los numerosos estudios —al menos once— de seguimiento de la disforia de género de la infancia y la adolescencia, los cuales muestran invariablemente que la mayoría de quienes presentan disforia desisten, por no hablar del creciente número de destransicionistas.

Revisiones sistemáticas recientes de los bloqueadores de la pubertad y las hormonas de sexo cruzado realizadas por el Instituto Británico para la Salud y la Excelencia Clínica muestran una “indudable baja evidencia”. En opinión de la Sociedad para la Medicina de Género Basada en la Evidencia, “la baja confianza en el balance de riesgos y beneficios de las intervenciones hormonales requiere extrema precaución cuando se trabaja con jóvenes con disforia de género, que se encuentran en medio de una fase de exploración y consolidación de identidad apropiada para el desarrollo.

Estudios de seguimiento de personas transexuales que han pasado por la cirugía de reasignación de sexo no muestran, desafortunadamente, los beneficios con los que se presenta el enfoque afirmativo. Un estudio de seguimiento de más de diez años realizado en 2011 —no citado en el informe de la APA— indica que «aun cuando la reasignación de sexo alivia la disforia de género, es necesario identificar y tratar la morbilidad psiquiátrica concurrente no sólo antes, sino después de la reasignación».

En ese orden, la terapia afirmativa fármaco-quirúrgica no cuenta con la evidencia que se le supone en mejorar la salud mental asociada a la incongruencia de género. De hecho, hay cada vez más personas arrepentidas de haber emprendido la transición hormonal y quirúrgica, que quieren ahora reemprender la destransición cuando quizá ya hayan sufrido cambios y daños irreversibles. Se trata de personas arrepentidas y quejas de haber entrado en la transición no sólo sin la debida explicación, sino entusiastamente empujadas por los clínicos.

La destransición es un fenómeno emergente que pone en evidencia dos cosas: las secuelas del enfoque afirmativo y los problemas añadidos de lidiar con la propia destransición, entre ellos, el sentimiento de arrepentimiento, el abandono, la soledad, la vergüenza y los cambios físicos y sociales llevados a cabo<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Jason Rafferty, AAP Committee on Psychosocial Aspects of Child and Family Health, AAP Committee on Adolescence, AAP Section on Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender Health and Wellness, «Ensuring Comprehensive Care and Support for Transgender and Gender Diverse Children and Adolescents», *Pediatrics*, 142, 4 (2018), e20182162  
<sup>9</sup> James M. Cantor, «Transgender and Gender Diverse Children and Adolescents: Fact-Checking of AAP Policy», *Journal of Sex & Marital Therapy*, 46, 4 (2020), pp. 307-313, <https://doi.org/10.1080/0092623X.2019.1698481>

<sup>10</sup> Cf. Marino Pérez Álvarez, José Erra Nadie nace en un cuerpo equivocado: Éxito y miseria de la identidad de género (Deusto)

**VI. ANÁLISIS DE LEYES INTERNACIONALES Y SU RETROCESO**

En las últimas décadas ha sido evidente la ola de leyes aprobadas en favor de la comunidad LGBTIQ+, en este sentido, muchos países han acogido dentro de su legislación la posibilidad de realizar cirugías de reasignación de sexo financiadas por el gobierno, para lo cual se crean ministerios, se modifica el sistema de salud, entre otras acciones. **Sin embargo, no han sido pocos gobiernos que pronto caen en la cuenta de los efectos adversos que ha traído consigo este tipo de cirugías a la salud pública, tal como se expone a continuación:**

**> Reino Unido:**

El Gobierno británico es uno de los que ha iniciado un proceso de retroceso con respecto a la promulgación de leyes trans que incluyen a menores de edad, lo que antes era visionado como una escalera para llegar a una sociedad más libre y tolerante, y que se había ido reflejando en las últimas leyes trans aprobadas en distintos países y regiones de todo el mundo.

En Reino Unido estaba vigente la Ley de Reconocimiento de Género de 2004, sin embargo, la ministra británica para la Mujer y la Igualdad, Liz Truss, anunció en el 2020 que se controlaría el transexualismo entre los menores de edad después de que este mismo ministerio ordenara una investigación ante el impresionante incremento de peticiones de cambio de sexo entre niños y adolescentes:

- Entre 2009 y 2010, fueron 97: 57 niños y 40 niñas.
- Entre 2017 y 2018 fueron 2519 (45 de ellos, menores de 6 años): 713 niños y 1806 niñas.
- Esto supuso un incremento global del 24,96%: un 11,50% en niños y un absolutamente alarmante 44,15% en niñas. Cuatro veces más en niñas que en niños.<sup>11</sup>

Por todo ello, el Gobierno actualmente sostiene la prohibición de cualquier tratamiento y procedimientos en menores para su cambio de sexo que tengan consecuencias irreversibles y permanentes, tales como la distribución de “bloqueadores de la pubertad” y tratamientos hormonales que hacen que el cuerpo no se desarrolle naturalmente e imite características del sexo opuesto.

Si bien Truss considera que los adultos deberían ser libres de hacer lo que quieran con sus cuerpos, es clara en hacer público el hecho de que “es muy importante que mientras las

<sup>11</sup> DAVID MADDOX, ENORME AUMENTO DE CHICAS QUE CAMBIAN DE SEXO EXPRESS. <https://www.express.co.uk/life-style/health/1018523/girls-change-make-reassignment-sex-change-health-UploadExpress>

personas aún estén desarrollando sus capacidades de toma de decisiones, los protejamos de tomar decisiones irreversibles".<sup>12</sup>

Por otro lado, el Tribunal Superior de Justicia de Inglaterra y Gales sentenció que los niños menores de 16 años no pueden dar un consentimiento informado a la administración de bloqueadores de la pubertad, y los mayores de 16 pero aún menores de edad solo pueden hacerlo con autorización judicial.<sup>13</sup>

Dicha Sentencia venía motivada por la demanda de Keyra Bell, una joven de 23 años, contra Tavistock, el centro británico especializado en "reasignaciones de género". En resumen, el caso se trata de que esta joven en la edad de 17 años le inyectaron testosterona y le hicieron una doble mastectomía. Unos años después, al ver que este procedimiento nunca fue la solución a sus problemas, quiso volver a su sexo biológico, pero algunos de los cambios que se le hicieron son irreversibles. La demanda estuvo en gran parte fundada por el hecho de que no se le advirtió ni se examinaron alternativas puramente psiquiátricas a su disforia de género.

Lo anterior, provocó que un grupo de expacientes que han tratado de revertir sus tratamientos de reasignación de sexo haya presentado contra este centro una demanda conjunta. Esta clínica fue cerrada por las preocupaciones generadas por las investigaciones de las políticas y procedimientos dentro de la misma que han concluido que la transición de género puede tener efectos significativos en la función psicológica del niño, y las quejas de las familias de los pacientes. Esto corresponde al informe que presentó el médico pediatra y expresidente del Colegio Oficial de Pediatría y Salud Infantoyjuvenil Hilary Cass, a quien el Servicio Nacional de Salud de Reino Unido encargó que investigara los procedimientos de la clínica Tavistock, que concluía: "Debido a que el servicio especializado ha evolucionado rápida y orgánicamente en respuesta a la demanda, el enfoque clínico y el diseño general del servicio no han estado sujetos a algunos de los controles de calidad normales que normalmente se aplican cuando se introducen tratamientos nuevos o innovadores."<sup>14</sup>

<sup>12</sup> El sentido común todavía respira. (2020). HISPANIDAD. [https://www.hispanidad.com/opinion/argumentos/sentido-comun-respira-reino-unido-anuncia-planes-prohibir-cirugia-cambio-sexo-ninos\\_12018037\\_102.html](https://www.hispanidad.com/opinion/argumentos/sentido-comun-respira-reino-unido-anuncia-planes-prohibir-cirugia-cambio-sexo-ninos_12018037_102.html)

<sup>13</sup> Sentencia del caso Bell v Tavistock del Tribunal Supremo de Inglaterra y Gales, Case No: CO/60/2020, publicada el 01/12/2020, pp. 3. Disponible en: <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/12/Bell-v-Tavistock-Judgment.pdf>

<sup>14</sup> Cass, H. (2022). *The Cass Review Independent review of gender identity services for children and young people: Interim report.*

En 2022 la autoridad sanitaria británica ordenó la clausura de la clínica Tavistock. Se prohibieron entonces para los menores de edad los tratamientos de cambio de sexo que supusieran resultados irreversibles y permanentes.

Por este y muchos otros testimonios, el Servicio Nacional de Salud (NHS) de Inglaterra desarrolló e hizo pública una guía para el tratamiento de niños con disforia de género. En ella, advierte que la condición es a menudo una «fase» temporal y restringe el uso de bloqueadores de la pubertad y hormonas para el cambio de sexo. El documento supone un alejamiento del modelo de «atención de afirmación de género» que fomenta la transición médica y social de un niño al sexo opuesto, con bloqueadores de la pubertad y hormonas. Esta guía se centra en la psicología y el desarrollo infantil e incluye especialistas en autismo pediátrico, neurodiscapacidad y salud mental.<sup>15</sup> Este cambio se produce justamente después del cierre de la clínica Tavistock, el centro de cambios de sexo en niños más grande del mundo.

➤ España:

El máximo órgano de los jueces en España emitió un informe sobre el proyecto de "ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI", la ley trans de ámbito nacional que en su momento estaba en debate, pero que a la fecha ya está vigente y ha sido impuesta por el gobierno.

En su dictamen, el Consejo General del Poder Judicial desarrolla el tema sobre la voluntad superior del menor a la hora de decidir el cambio de sexo:

"No cumple con el principio de especial protección de los menores de edad y, en términos de proporcionalidad, con la especial primacía de su superior interés. No es suficiente para proteger el interés de los menores comprendidos en esa franja de edad que carezcan del suficiente grado de madurez o cuya situación de transexualidad no esté estabilizada. El Tribunal Constitucional ha establecido que en estos casos (ausencia de madurez suficiente o de estabilización de la transexualidad) la protección del superior interés del menor justifica la restricción de principios y derechos constitucionales".<sup>16</sup>

<sup>15</sup> NHS England. *Public consultation Interim service specification for specialist gender dysphoria services for children and young people.* (2022). [https://www.engage.england.nhs.uk/specialised-commissioning/gender-dysphoria-services/user\\_uploads/b1937-ii-interim-service-specification-for-specialist-gender-dysphoria-services-for-children-and-young-people-22.pdf](https://www.engage.england.nhs.uk/specialised-commissioning/gender-dysphoria-services/user_uploads/b1937-ii-interim-service-specification-for-specialist-gender-dysphoria-services-for-children-and-young-people-22.pdf)

<sup>16</sup> Consejo General del Poder Judicial, "Informe sobre el Anteproyecto de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI", CGPJ, 2022 <https://cutt.ly/DH9ovJl>

Por otro lado, actualmente es conocido el caso de Susana Domínguez<sup>17</sup>, quien fue diagnosticada con disforia de género con sólo 15 años, de lo cual resultó que le extirparon los pechos y el útero sin supervisión psiquiátrica por parte del Servicio Gallego de Salud, los especialistas tampoco detectaron su autismo.

Razón por la cual Susana ha interpuesto una reclamación ante el Servicio Gallego de Salud. Las situaciones graves por las que tuvo que pasar Susana se produjo gracias a que la ley gallega de no discriminación por razón de sexo, que data de 2014, no recoge nada acerca de acompañamiento psicológico en estos procesos, y permite a los pacientes elegir plenipotenciariamente si quieren cambiar de sexo.

Lo mismo hace la Ley Trans<sup>18</sup> recién aprobada en el Congreso de los Diputados, que extiende ese modelo a toda España y prohíbe explícitamente, contra la opinión de sociedades científicas españolas, que cualquier profesional de la salud mental realice tratamiento psicológico o psiquiátrico a quien se autodetermine en un sexo diferente al suyo. Sólo establece un acompañamiento, si el paciente lo demanda, para ayudarle con las incidencias de la hormonación y las cirugías.

➤ Estados Unidos:

En Estados Unidos, El Procurador General de Texas Ken Paxton emitió una Opinión Formal en septiembre de 2022, a raíz del cual el Hospital Infantil de Texas suspendió sus terapias de cambio de sexo, pues se concluye que realizar ciertos procedimientos de "cambio de sexo" en los niños, y recetarles bloqueadores de la pubertad, es "abuso infantil" bajo la ley de Texas. La opinión surge a raíz del aumento del número de los texanos que están viendo los horrores que se derivan de la fusión de la medicina y la ideología errónea.

Manifiesta que ciertos procedimientos realizados en menores como la castración, la fabricación de un "pene" utilizando tejido de otras partes del cuerpo, la fabricación de una "vagina" que implica la extirpación de órganos sexuales masculinos, la prescripción de supresores de la

<sup>17</sup> ALSEDO, Q. Susana, la primera 'trans' arrepentida que reclama a la Sanidad pública por haberla operado: "Me arruinaron la vida". <https://www.elmundo.es/papel/historias/2023/02/22/63f64bbcf6c83e24a8b4586.html>

<sup>18</sup> Ley 4 de 2023, de 28 de febrero. Para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI.

pubertad y los inductores de infertilidad, y similares son todos "abuso" bajo la sección 261.001 del Código de Familia de Texas.<sup>20</sup>

La opinión también sigue a la carta del Gobernador Abbott de agosto de 2021 al Departamento de Servicios Familiares y de Protección de Texas (DFPS) solicitando una determinación de "si la mutilación genital de un niño con fines de transición de género a través de la cirugía de reasignación constituye abuso infantil". El Comisionado de DFPS respondió que "la mutilación genital de un niño a través de la cirugía de reasignación es abuso infantil".<sup>21</sup>

➤ Francia:

En 2021, profesionales e investigadores expertos en la infancia denunciaron la atrocidad de las políticas de reasignación de sexo. Agrupados en torno al Observatorio de los Discursos Ideológicos sobre la Infancia y la Adolescencia, entidad francesa formada por médicos, psiquiatras, psicoanalistas, abogados, jueces, profesores, filósofos y sociólogos, levantaron la voz contra la "autodeterminación de los niños": "Es urgente informar al mayor número posible de ciudadanos, de todas las profesiones, de todos los bandos, de todas las edades, sobre lo que bien podría considerarse en un futuro como uno de los mayores escándalos sanitarios y éticos, que habríamos visto llegar sin decir una palabra: la mercantilización del cuerpo de los niños."

Con el título de *No podemos seguir callando ante esta grave deriva*, estos especialistas en infancia y adolescencia publicaron un manifiesto en el que denunciaban las "falacias" del activismo trans:

"Estos discursos ideológicos engañosos se transmiten en las redes sociales, donde muchos adolescentes con problemas de identidad acuden a buscar soluciones a su malestar.

En nombre de la 'autodeterminación' -un eslogan que atrae a todos los progresistas- se convence a los niños y adolescentes de que pueden cambiar de sexo con la ayuda de tratamientos hormonales o incluso de una cirugía mutiladora. Esta retórica, difundida por activistas en muchos países occidentales, utiliza falacias destinadas a engañar. Este fenómeno, el 'niño transgénero', es en realidad una mistificación contemporánea que debe ser denunciada energicamente porque se trata de un adiestramiento ideológico. Nos quieren hacer

<sup>20</sup> Committee, O. (2022). *KEN PAXTON ATTORNEY GENERAL OF TEXAS.* <https://www2.texasattorneygeneral.gov/opinions/opinions/51paxton>

<sup>21</sup> Committee, O. (2022). *KEN PAXTON ATTORNEY GENERAL OF TEXAS.* <https://www.texasattorneygeneral.gov/es/news/releases/procurador-general-paxton-declara-que-los-llamados-procedimientos-de-cambio-de-sexo-en-ninos-y-la>

<p>creer que, en nombre del bienestar y la libertad de cada individuo, un niño, liberado del acuerdo de sus padres 'reaccionarios', podría 'elegir' su supuesta identidad de género. Se somete al niño, y aún más el adolescente, a un control que le lleva a la desestabilización mental, a la ruptura con su familia si esta no le apoya y con todos aquellos que se niegan a compartir su punto de vista.</p> <p><i>Este control genera un discurso antisocial y acusador e impone además un lenguaje específico o incluso una neolengua a los que les rodean. El discurso de estos jóvenes es a menudo estereotipado, como si hubieran perdido el pensamiento crítico (que es una característica del control). Denunciamos este secuestro de la infancia. Porque al persuadir a estos niños de que se les ha "asignado" un sexo al nacer y que pueden cambiarlo libremente, se les convierte en pacientes de por vida: consumidores de por vida de productos químicos hormonales comercializados por las empresas farmacéuticas, consumidores recurrentes de operaciones quirúrgicas a la búsqueda del sueño quimérico de un cuerpo de fantasía".</i><sup>22</sup></p> <p>➤ <b>Finlandia:</b></p> <p>Un informe del Observatorio de Bioética de la Universidad Católica de Valencia y que recoge la agencia de noticias Zenit, señala que las autoridades sanitarias finlandesas se alejaron de las directrices señaladas por los estándares de atención recogidos en la séptima edición de las "Normas de atención para la salud de personas trans y con variabilidad de género" publicada por la "Asociación Mundial para la Salud Transgénero (WPATH)".<sup>23</sup></p> <p>En contra de la tendencia general de los países que toman posiciones en cuanto al abordaje terapéutico de los casos de disforia de género, el gobierno finlandés emitió nuevas pautas que establecen que la psicoterapia, en lugar de los bloqueadores de la pubertad y los tratamientos hormonales cruzados utilizados en los procesos de transición de género, debería ser el tratamiento de primera línea para el abordaje terapéutico de los casos de disforia de género en la población joven. Este cambio se produjo después de una revisión sistemática de la evidencia</p> <p><sup>22</sup> Céline Masson, Caroline Eliacheff, Sylvie Quesemond, Elisabeth Badinter, Chantal Delson, Christine Le Doaré, Catherine Dolto, &amp; Xavier Emmanuelli. (2021). <i>Changement de sexe chez les enfants: "Nous ne pouvons plus nous taire face à une grave dérive."</i> L'EXPRESS. <a href="https://acortar.link/RXSR9s">https://acortar.link/RXSR9s</a></p> <p><sup>23</sup> Observatorio de Bioética Universidad Católica de Valencia. (2021, November 18). <i>Finlandia cuestiona los protocolos de la Asociación Mundial para la Salud Transgénero (WPATH)</i>. <a href="https://www.observatoriobioetica.org/2021/11/finlandia-cuestiona-los-protocolos-de-la-asociacion-mundial-para-la-salud-transgenero-wpath/37400#:~:text=Su%20principal%20hallazgo%20es%20que,0%20se%20consideraron%20poc%20fiabiles">https://www.observatoriobioetica.org/2021/11/finlandia-cuestiona-los-protocolos-de-la-asociacion-mundial-para-la-salud-transgenero-wpath/37400#:~:text=Su%20principal%20hallazgo%20es%20que,0%20se%20consideraron%20poc%20fiabiles</a>.</p>	<p>clínica disponible, que encontró que el cuerpo de evidencia para la transición pediátrica no era concluyente.</p> <p>Se prioriza en el caso finlandés la necesidad de realizar un diagnóstico previo que permita la exclusión de la existencia de trastorno mental antes de plantear la posibilidad de emprender procedimientos médicos de transición de género, que incluyen tanto el bloqueo hormonal de la maduración sexual del adolescente como la administración de tratamientos hormonales cruzados para promover la transición de género, es decir, la aparición de caracteres fenotípicos del sexo contrario en aquellos que padecen disforia de género.</p> <p>Las escasas evidencias científicas de la idoneidad de estos tratamientos junto a la creciente aparición de efectos secundarios tras su implementación, muchos de ellos irreversibles, está detrás de esta decisión.</p> <p>➤ <b>Suecia:</b></p> <p>El Hospital Karolinska en Suecia emitió nuevas directrices con respecto al tratamiento de los menores con disforia de género. La medida, que afecta los servicios de género pediátricos del Hospital Infantil Astrid Lindgren (ALB), suprimió la prescripción de bloqueadores de la pubertad y tratamientos hormonales de transición de género a pacientes menores de 18 años con disforia de género. Estos cambios entraron en vigor en mayo de 2021.</p> <p>En el caso sueco se establece que debe realizarse una evaluación cuidadosa del nivel de madurez del paciente para determinar si el paciente es capaz de brindar un consentimiento informado significativo. Del mismo modo, se obliga a que tanto los pacientes como sus tutores reciban información adecuada sobre los riesgos e incertidumbres de esta vía de tratamiento.<sup>24</sup></p> <p>En conclusión, todos estos países ya han dado marcha atrás a sus legislaciones al probarse que, a causa de esa ausencia de diagnóstico previo y del daño irreversible que se causa a niños, jóvenes y adultos, se permitía acceder a estos tratamientos que evidentemente causan un detrimento a la salud física y mental.</p> <p><b>VII. PROCEDIMIENTOS MÉDICOS QUE ATIENDEN LA DISFORIA DE GÉNERO EN MENORES DE EDAD</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Disforia de género; lo que conocemos:</b></li> </ul> <p>24</p>
<p>“Según el sistema DSM V, la disforia de género es considerada un trastorno psiquiátrico. En la mayoría de países, el protocolo inicia con diagnóstico psiquiátrico y es este profesional quien diagnostica y remite a tratamiento”.</p> <p>La clasificación de las condiciones relacionadas con la identidad de género ha venido cambiando. En el Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales (DSM), apareció el término «transexualismo» en su tercera edición (1980). El DSM-IV lo denominó «trastorno de la identidad de género». Actualmente, el DSM-5-TR lo denomina <b>disforia de género (DG)</b>, considerándola como una condición de salud mental. La disforia de género se refiere a una marcada incongruencia entre la identidad de género y el sexo biológico que genera un malestar clínico significativo.<sup>1</sup></p> <p><sup>1</sup> APA. Diagnostic and statistical manual of mental disorders (DSM-5). American Psychiatric Pub; 2013.</p>	<p>En 2018, la Organización Mundial de la Salud clasificó a la incongruencia de género como una condición relacionada a la salud sexual para facilitar el acceso de la población trans a servicios especializados en salud. Al incrementar la demanda de terapia hormonal a nivel mundial, es indispensable que el personal de la salud y sus allegados conozcan información adecuada para prestar atención conveniente a esta población.</p> <p>Por tal razón, es importante definir los siguientes términos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Reasignación de género: Se refiere al tratamiento para aquellas personas que quieren adaptar sus cuerpos al género expresado mediante terapia de hormonas y/o cirugía<sup>2</sup>.</li> <li>● La terapia hormonal de feminización/masculinización: Consiste en la administración de agentes endocrinos exógenos para inducir cambios de masculinización o feminización<sup>3</sup>.</li> <li>● Cirugía de reasignación de género (cirugía de confirmación de género o afirmación de género): Estos términos se refieren solo a la parte quirúrgica del tratamiento de confirmación de género o afirmación de género<sup>4</sup>.</li> </ul> <p><sup>2</sup> Wylie C. Hembree<sup>1</sup> (Presidente), Peggy T. Cohen-Kettenis<sup>2</sup>, Louis Gooren<sup>3</sup>, Sabine E. Hannema<sup>4</sup>, Walter J. Meyer<sup>5</sup>, M. Hassan Murad<sup>6</sup>, Stephen M. Rosenthal<sup>7</sup>, Joshua D. Safer<sup>8</sup>, Vin Tangpricha<sup>9</sup>, Guy G. T'Sjoen - Asociaciones copatrocinadoras   American Association of Clinical Endocrinologists, American Society of Andrology, European Society for Pediatric Endocrinology, European Society of Endocrinology, Pediatric Endocrine Society, y World Professional Association for Transgender Health(2009) <i>Tratamiento Endocrinológico para Personas con Disforia de Género o Incongruencia de Género: Guía sobre Prácticas Clínicas de la Endocrine Society Resumen Ejecutivo 10,11</i></p> <p><sup>3</sup> Wylie C. Hembree<sup>1</sup> (Presidente), Peggy T. Cohen-Kettenis<sup>2</sup>, Louis Gooren<sup>3</sup>, Sabine E. Hannema<sup>4</sup>, Walter J. Meyer<sup>5</sup>, M. Hassan Murad<sup>6</sup>, Stephen M. Rosenthal<sup>7</sup>, Joshua D. Safer<sup>8</sup>, Vin Tangpricha<sup>9</sup>, Guy G. T'Sjoen - Asociaciones copatrocinadoras   American Association of Clinical Endocrinologists, American Society of Andrology, European Society for Pediatric Endocrinology, European Society of Endocrinology, Pediatric Endocrine Society, y World Professional Association for Transgender Health(2009) <i>Tratamiento Endocrinológico para Personas con Disforia de Género o Incongruencia de Género: Guía sobre Prácticas Clínicas de la Endocrine Society Resumen Ejecutivo 10,11</i></p> <p><sup>4</sup> Wylie C. Hembree<sup>1</sup> (Presidente), Peggy T. Cohen-Kettenis<sup>2</sup>, Louis Gooren<sup>3</sup>, Sabine E. Hannema<sup>4</sup>, Walter J. Meyer<sup>5</sup>, M. Hassan Murad<sup>6</sup>, Stephen M. Rosenthal<sup>7</sup>, Joshua D. Safer<sup>8</sup>,</p>

<p>Vin Tangpricha<sup>9</sup>, Guy G. T'Sjoen - Asociaciones copatrocinadoras   American Association of Clinical Endocrinologists, American Society of</p>	<p style="text-align: center;">• VIII. EN COLOMBIA</p> <p>En nuestro país en materia legislativa encontramos de manera genérica normas que protegen a la comunidad LGTBI, de la discriminación y buscan propender por sus derechos. Pero en materia de la disforia de género, en concreto, ha sido la Corte Constitucional quien más se ha pronunciado.</p> <p>Como muestra de lo anterior, la Sentencia T-771 de 2013 se defiende la práctica de procedimientos médicos como forma de superación de las dificultades por las que pasan la comunidad trans con su cuerpo, la cual determinó:</p> <p><i>“La Sala encuentra que existe una orden médica para la práctica de la mamoplastia de aumento más prótesis a la accionante, que el procedimiento fue ordenado como parte del tratamiento integral requerido para su reafirmación sexual. El carácter meramente estético del procedimiento se descarta en este caso no sólo por la existencia de una prescripción médica expedida dentro de un proceso de reafirmación sexual, sino además porque en el presente caso ella reviste un carácter funcional. Por esta razón, la EPS Compensar debe autorizar su práctica. Es necesario aclarar que la mamoplastia de aumento en situaciones como la que se encuentra frente a esta Sala tiene un carácter funcional, al ser un medio para reafirmar la feminidad de la accionante, elemento esencial de su identidad y condición para garantizar su derecho a la salud en el sentido integral del mismo. El concepto de feminidad hace referencia a una construcción cultural, que se ha elaborado con base en un conjunto de prácticas sociales y formas compartidas de ver el mundo. En este sentido, la diferenciación binaria tradicional entre masculino y femenino (hombre y mujer) es el resultado de usos y costumbres, que han mutado a lo largo de la historia y que son contingentes de acuerdo a factores temporales y espaciales.”</i></p>
<p>Así, la Corte Constitucional en diversas sentencias ha manifestado la necesidad de expedir una Ley de género, la cual aún no existe, pero también ha propendido para que mientras la Ley es promulgada, el plan obligatorio de salud contenga estos procedimientos. Razón por la cual, es la Resolución No. 6408 de 2016, la cual ha materializado lo ordenado por la Corte.</p> <p>En cuanto a los menores de edad, la sentencia T-675 de 2017 se presenta el caso de un menor de edad de 17 años, nacido con sexo masculino a quien se la niega el cambio de sexo en su registro civil, a pesar de que la petición es elevada en compañía de su madre. Dentro de las consideraciones, para la Corte, este cambio era susceptible de realizarse en razón a que el menor proyectaba su deseo de ser mujer en todos los ambientes públicos, siendo ya aceptado dicho tratamiento, al punto de estar ya recibiendo terapia hormonal para la reafirmación del género. De esta manera, el acompañamiento de especialistas se toma como base para determinar que el menor realmente se identifica como mujer, así:</p> <p><i>“En el caso objeto de revisión se acreditan todos los presupuestos que la sentencia T-498 de 2017, dispuso para autorizar una modificación idéntica a la solicitada en esta oportunidad, a saber: i) existe una clara manifestación de voluntad por parte de la menor y su madre, accionante en esta oportunidad, concurrente en la necesidad de llevar a cabo la corrección a la que se ha hecho suficiente referencia. De igual forma se reitera lo dispuesto en el numeral 4 de los antecedentes de esta providencia, en el sentido de que el fallecimiento del padre de la menor implica que su representación legal recae, de manera exclusiva, en la madre de esta; ii) la menor se encuentra próxima a cumplir la mayoría de edad, teniendo en cuenta que nació el 15 de julio del 2000 por lo que al estar a menos de un año de esta fecha, y haberse expuesto que la autonomía es directamente proporcional a la cercanía de este acontecimiento, se concluye que se supera el requisito; iii) De igual forma, existen suficientes conceptos profesionales que dan cuenta de que la transición de género está siendo actualmente implementada, pues la menor recibe desde el mes de julio de 2017 un tratamiento hormonal con un médico</i></p>	<p style="text-align: center;"><i>endocrino que busca reafirmar su verdadera identidad de género, con el debido acompañamiento psiquiátrico.”</i></p> <p>Así las cosas, se puede evidenciar que la Corte Constitucional ha dado su aprobación a la realización de estos procedimientos en menores de edad, sin que se haya establecido tampoco mayor regulación al respecto, lo cual resulta ser un tema de preocupación, debido a que, frente a la duración de la disforia de género, el <b>Manual de Diagnóstico y Estadística de Desórdenes Mentales, publicado por la Asociación de Psiquiatría, señala que, lo niños y jóvenes que manifiestan disforia de género, del 70 % al 97% de varones y del 50 al 88% de las mujeres la superan al llegar a la edad adulta.</b><sup>5</sup></p> <p>Por lo tanto, si no se trata adecuadamente un caso de disforia de género, estaremos tan solo al principio de un problema grave, dado su alto grado de irreversibilidad.</p> <p>Por último, valga decir que tanto la jurisprudencia antes descrita, como la Sentencia T-218 de 2022 esgrimida por el Ministerio de Salud en concepto allegado sobre proyecto con igual propósito, son sentencias de tutela, pero no de constitucionalidad o de unificación, por lo que solo pueden ser tenidas como criterios auxiliares de interpretación. Al respecto, la Sección Quinta del Consejo de Estado explicó, en relación con las providencias de la Corte Constitucional, que <b>solo considera como precedente las sentencias de constitucionalidad (C) o de unificación (SU), las cuales contienen una regla o subregla de derecho y son proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, mientras que las providencias y sentencias identificadas como T solo se consideran un criterio auxiliar de interpretación, pero no son vinculantes</b><sup>25</sup>.</p> <p>Así las cosas, mal se haría en cercenar la labor legislativa, so pretexto de la existencia de una sentencia (T), cuando precisamente la sociedad y la misma Corte Constitucional han realizado distintos llamados para que el Congreso de la República se ocupe de lo que le corresponde por naturaleza; hacer las leyes. Es esto lo que se pretende con esta iniciativa, y más en un asunto tan sensible y delicado en donde están inmersos los niños como sujetos de especial protección constitucional.</p> <p style="text-align: center;"><b>IX. IMPACTO FISCAL</b></p> <p>La presente iniciativa no ordena gasto alguno a la luz de lo concebido en el Artículo 7 de la Ley 819 de 2003.</p>

<sup>25</sup> Consejo de Estado Sección Quinta, Sentencia 11001031500020200323400 (AC), Sep. 24/20.

• X. CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

*“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*

<sup>5</sup> Cf. American Psychiatric Association DSM-5 Task Force. *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders: DSM -5*

*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.*

*. 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.*

*b. 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.*

(...)

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el*


*mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o*

*imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

A partir de lo anterior, salvo mejor concepto, se estima que para la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no existe conflicto de intereses al tratarse de un asunto de interés general. Con todo, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales o específicas en las que pueda estar inmerso.

De los Honorables Congresistas,

  
OSCAR MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ  
Senador de la República  
Partido Conservador

  
LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Partido Conservador

  
JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Centro Democrático


  
KARINA ESPINOSA OLIVER  
Senadora de la República  
Partido Liberal

  
HR. YENICA SUGÉIN ACOSTA INFANTE  
Representante a la Cámara  
Departamento del Amazonas

  
MIGUEL ABRAHAM POLO POLO  
Circunscripción Afro-Descendiente

  
CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE  
Representante Valle del Cauca

  
GERMAN BLANCO ÁLVAREZ  
Senador de la República

  
JULIANA ARAY FRANCO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

<p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b> Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)</p> <p>El día <u>02</u> del mes <u>Agosto</u> del año <u>2023</u> se radicó en este despacho el proyecto de ley Nº. <u>68</u> Acto Legislativo Nº. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <u>HS- Oscar Giraldo - Karina Espinosa - Germán Blanco - H.R. - Luis Lopez, Jose Jaime USCATEGUI, YENICA SUGEIN ACOSTA - CHRISTIAN GARCÉS Y OTROS FIRMAS.</u></p> <p style="text-align: center;">SECRETARIO GENERAL</p>	<p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 02 de Agosto de 2023</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.068/23 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LOS PROCEDIMIENTOS MÉDICOS QUE ATIENDEN LA DISFORIA DE GÉNERO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES –LEY NIÑOS, NO EXPERIMENTO", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores OSCAR MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ, KARINA ESPINOSA OLIVER, GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ; y los Honorables Representantes LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZABAL, JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA, YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE, MIGUEL ABRAHAM POLO POLO, CHRISTIAN GARCÉS ALJURE, JULIANA ARAY FRANCO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 02 DE 2023</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ</p> <p>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>
--	--

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 69 DE 2023 SENADO**

*por medio de la cual se aumenta el monto de los honorarios de concejales de los municipios de quinta y sexta categoría, se aumenta el número de sesiones ordinarias y extraordinarias de concejales de los municipios de tercera a sexta categoría, se adoptan medidas en seguridad social para los concejales y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C. 2 de agosto de 2023

Doctor,  
Gregorio Eljach Pacheco  
Secretario General  
Senado de la República de Colombia  
Ciudad



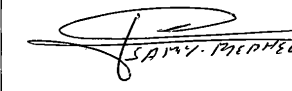
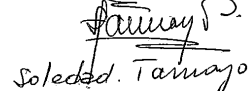
Referencia: radicación proyecto de Ley.

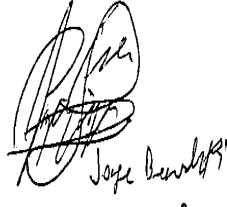
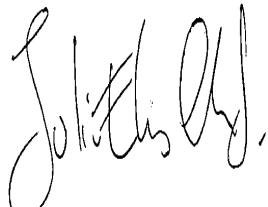
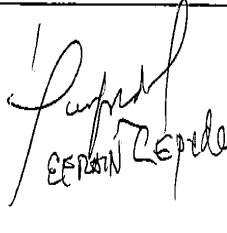
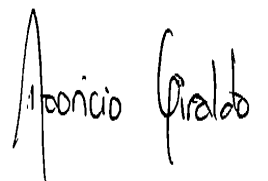
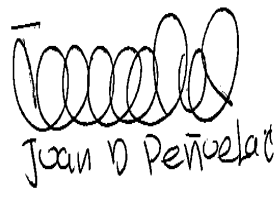
Respetado secretario.

Presentamos a consideración del Senado de la República el Proyecto de Ley "por medio de la cual se aumenta el monto de los honorarios de concejales de los municipios de quinta y sexta categoría, se aumenta el número de sesiones ordinarias y extraordinarias de concejales de los municipios de tercera a sexta categoría, se adoptan medidas en seguridad social para los concejales y se dictan otras disposiciones", iniciativa legislativa de origen congresional que cumple las disposiciones de la normatividad vigente.

Agradecemos surtir el trámite correspondiente.

Cordialmente,

 Germán Blanco Álvarez Senador de la República	 FABIO RAÚL ANÍBAL SALAME
 Soledad Tamayo	 Soledad Tamayo

 José Benavides	 Julián Ospina
 Germán Espinosa	 Apuricio Giraldo
 Juan D. Peñuelar	

**" POR MEDIO DE LA CUAL SE AUMENTA EL MONTO DE LOS HONORARIOS DE CONCEJALES DE LOS MUNICIPIOS DE QUINTA Y SEXTA CATEGORÍA, SE AUMENTA EL NÚMERO DE SESIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS DE CONCEJALES DE LOS MUNICIPIOS DE TERCERA A SEXTA CATEGORÍA, SE ADOPTAN MEDIDAS EN SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS CONCEJALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

El Congreso de Colombia

**DECRETA**

**ARTÍCULO 1°. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto aumentar el valor de los honorarios de los concejales de municipios de quinta y sexta categoría equiparándolos con los de cuarta categoría, incrementar el número de sesiones ordinarias y extraordinarias de concejales de municipios de tercera a sexta categoría, reconocer el derecho de todos los concejales de las diferentes categorías de los municipios del país, al pago de la seguridad social a cargo del presupuesto central de la administración municipal.

**ARTÍCULO 2°.** Modifíquese el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, el cual quedara así:

**ARTÍCULO 66.** Atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, el valor de los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales será el señalado en la siguiente tabla:

CATEGORÍA MUNICIPIO	HONORARIOS POR SESIÓN 2023
Especial	\$ 627.161
Primera	\$ 531.399
Segunda	\$ 384.103
Tercera	\$ 308.111
Cuarta	\$ 257.748
Quinta	\$ 257.748
Sexta	\$ 257.748

A partir del primero (1) de enero de 2024, los honorarios señalados en la anterior tabla se incrementarán cada año en porcentaje equivalente a la variación del IPC correspondiente al año inmediatamente anterior.

En los municipios de categoría especial, primera y segunda, se pagarán anualmente ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta cuarenta (40) extraordinarias al año. En los municipios de categorías tercera a sexta, se pagarán anualmente ochenta (80) sesiones ordinarias y hasta cuarenta (40) sesiones extraordinarias al año.

**PARÁGRAFO 1o.** Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4ª de 1992.

**PARÁGRAFO 2o.** Se exceptúan del presente artículo los concejales de la ciudad de Bogotá, por cuanto el Decreto-ley 1421 de 1993, regula la materia.

**PARÁGRAFO 3o.** Cada año las primeras veinte (20) sesiones de comisiones permanentes a las que asistan los concejales de la respectiva comisión, serán remuneradas con el mismo valor de una sesión ordinaria.

**PARÁGRAFO 4o.** El incremento en el valor de los honorarios de los concejales de municipios de quinta y sexta categoría estará a cargo del presupuesto central de la administración municipal.

**ARTÍCULO 3°. PAGO OPORTUNO HONORARIOS.** Todos los concejales del país tendrán derecho a recibir el pago de los honorarios causados cada mes por concepto de su participación en sesiones ordinarias y extraordinarias, cómo máximo dentro de los primeros 5 días del mes siguiente al mes en el cual fueron causados estos honorarios.

**ARTÍCULO 4°.** Modifíquese el Artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, el cual quedara así:

**ARTÍCULO 23.** Los concejales de todas las diferentes categorías de los municipios del país tendrán derecho a la cotización al Sistema de Seguridad Social; pensión, salud, ARL y cajas de compensación familiar, la cual se hará con cargo al presupuesto central de la administración municipal, sin que esto implique vínculo laboral con la entidad territorial.

En todo caso, la administración municipal estará encargada de la liquidación y pago de las planillas de los concejales.

**PARÁGRAFO 1°.** Para financiar los costos en seguridad social de los concejales, de municipios que reciban ingresos corrientes de libre destinación, inferiores a 4.000

SMLMV, se destinara el 0,6% del sistema general de participaciones de propósito general, contemplado en el artículo 2 de la ley 1176 de 2007.

**PARÁGRAFO 2°.** Los costos en seguridad social de los concejales, en ningún caso se tendrá en cuenta en los límites de gastos de los concejos de los que trata el artículo 10 de la Ley 617 de 2000.

**ARTÍCULO 5°. AFILIACIÓN DE LOS CONCEJALES AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.** Para la afiliación de los concejales al sistema de seguridad social en pensión, salud, ARL y cajas de compensación familiar la administración municipal deberá realizar los aportes al régimen contributivo con cargo al presupuesto central de la administración municipal.

El ingreso base de cotización, que trata este artículo, será el resultante de sumar el valor total de los honorarios anuales que reciben los concejales por la asistencia a las sesiones ordinarias dividido entre doce (12).


**Parágrafo 1°.** La afiliación de los concejales al régimen contributivo con cargo al presupuesto central de la administración municipal no implica, en ninguna circunstancia, que estos adquieran la calidad de empleados públicos o trabajadores oficiales.


**Parágrafo 2°.** Los aportes a las cajas de compensación familiar corresponderán al máximo permitido por la ley para trabajadores independientes.

**ARTÍCULO 6°. GASTOS DE VIAJE.** Los concejos municipales podrán pagar del rubro de gasto de funcionamiento, los gastos de viajes de sus concejales con ocasión del cumplimiento de comisiones oficiales dentro y fuera del municipio.

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

Cordialmente,

  
Germán Blanco Álvarez  
Senador de la República

  
Fabio Roul Amín S.



SECRETARÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)  
 El día 02 del mes Ago del año 2023  
 se radicó en este despacho el proyecto de ley  
 N° 69 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y  
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
 por: Hs. Geiman Barco, Fabio Amin, Gomy Herney,  
Sobredad Tamayo, Dilo Elias, Negrin, Gerain Cepeda,  
Hr. Juan Petrucci y otras firmas  
 SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
 PROYECTO DE LEY 69 DE 2023 SENADO

" por medio de la cual se aumenta el monto de los honorarios de concejales de los municipios de quinta y sexta categoría, se aumenta el número de sesiones ordinarias y extraordinarias de concejales de los municipios de tercera a sexta categoría, se adoptan medidas en seguridad social para los concejales y se dictan otras disposiciones"

Introducción

Los concejos municipales y distritales son órganos pilares de la estructura del Estado colombiano, estos son entidades de representación plural y de elección directa por parte de la ciudadanía. Los mismos permiten a la ciudadanía ser partícipes de la transformación de sus territorios y sus comunidades.

Al ser parte del andamiaje institucional "los concejos municipales son organismos que ejercen funciones administrativas de manera permanente, lo cual permite establecer que integran la Administración Pública, sin embargo, y teniendo en cuenta el Artículo 38 de la misma ley, estas corporaciones no integran la Rama Ejecutiva del poder público", cuestión que da cuenta que no ejercen administración en el territorio.

Los concejos están presentes en cada uno de los 1103 municipios del territorio nacional, se componen de no menos de siete (7) ni más de veintiún (21) (concejales) miembros (con excepción del concejo distrital de Bogotá), para periodos de 4 años, que coinciden con el periodo del alcalde.

Los concejales están llamados a ser las voces de más amplia y directa representación de los intereses de las comunidades con la administración municipal. Su labor que no solo implica la asistencia a sesiones, es ser garantes del progreso de la administración en todo el territorio y lograr transmitir las inconformidades de la sociedad.

Los concejales no son empleados públicos, son servidores públicos, haciendo que no tengan un salario por parte del Estado, sino un reconocimiento de honorarios por asistencia a las sesiones del concejo, ya sean, ordinarias y extraordinarias. Igualmente, tampoco tienen plena protección en materia de seguridad social, pues ellos son quienes deben pagarse la contribución al régimen de pensión.

<sup>1</sup> Función Pública, Concepto 015391 de 2022. Ver en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184940>

Estos honorarios se encuentran definidos en la ley 136 de 1994 (modificada por la Ley 617 de 2000) y se asignan según la categoría del municipio. Categoría que es definida por la población del municipio y su capacidad fiscal.

Los concejales de los municipios de sexta categoría pueden incluso a recibir remuneraciones mensuales inferiores al salario mínimo (cuando no son citados a sesiones extras).

Antecedentes

La presente iniciativa ha sido debatida en el Congreso de la República en diferentes ocasiones y de diferentes formas.

Se remonta su discusión al año 2019 con el proyecto de ley 046 de 2019 Cámara presentado por la Bancada del Partido Conservador de la Honorable Cámara de Representantes y liderado por el entonces Honorable Representante Buenaventura León León, tal proyecto buscaba modificar el régimen de incompatibilidades de los concejales y promover su profesionalización, no obstante, en Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes luego de una subcomisión para trabajar el proyecto, este se modificó con el propósito de aumentar el monto de honorarios por asistencia a sesiones de los concejales de municipios de quinta y sexta categoría y de aumentar el número de sesiones, tanto ordinarias como extraordinarias de los concejos de municipios de los tercera a sexta categoría

Esta iniciativa legislativa luego de pasar los 4 debates e informe de conciliación fue aprobada y fue sancionada a través de la Ley 2075 de 2021. No obstante, dicha ley fue demanda ante la Corte Constitucional alegando que en su trámite hizo falta un concepto de impacto fiscal. La Corte Constitucional en sentencia C-075 de 2022<sup>2</sup> del tres (3) de marzo de dos mil veintidós (2022) realizó un amplio estudio del trámite en el congreso de la ley y determinó que el Congreso incumplió la obligación dispuesta en el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003, toda vez, que nunca hubo un análisis del impacto fiscal por parte del Ministerio de Hacienda (es un requisito siempre y cuando no se detalle por los congresistas un mínimo análisis del costo fiscal) y/o en el trámite (motivación del proyecto y ponencias) no se desarrolló mínimamente el costo que pudiese generarse a las entidades territoriales. Declarando la norma inexecutable.

Por tal motivo, la Bancada del Partido Conservador de la Honorable Cámara de Representantes en cabeza del entonces Honorable Representante Buenaventura León León vuelve a presentar la iniciativa en el Congreso de la República mediante el proyecto de ley 430 de 2022 Cámara en la legislatura 2021-2022. El proyecto

<sup>2</sup> Magistrado Ponente Alejandro Linares Cantillo.

surtió dos debates en la legislatura 2022-2023, pues fue aprobado en la plenaria de la Honorable Cámara de Representantes el 30 de mayo del 2023, no obstante, al no completar los 4 debates en menos de 2 legislaturas se archivó.

Así las cosas, al existir la necesidad de reconocer materialmente la labor de los concejales en las regiones, se vuelve a presentar el proyecto con ajustes para ser considerado por el Congreso de la República.

Objeto del Proyecto

El presente proyecto de ley tiene como fin implementar medidas que dignifiquen la actividad ejercida por los concejales en el país y que garanticen que la labor sea remunerada adecuadamente, para ello se busca que:

- Se modifique la tabla de honorarios de los concejales, equiparando los honorarios por sesión de los concejales de municipios de quinta y sexta categoría con los concejales de municipios de cuarta categoría:

CATEGORÍA MUNICIPIO	HONORARIOS POR SESIÓN 2023
Especial	\$ 627.161
Primera	\$ 531.399
Segunda	\$ 384.103
Tercera	\$ 308.111
Cuarta	\$ 257.748
Quinta	\$ 257.748
Sexta	\$ 257.748

- Se aumente el número de sesiones ordinarias y extraordinarias de los concejos de los municipios de tercera a sexta categoría. Además de establecer el pago de la asistencia a las primeras 20 sesiones de comisiones permanentes de todos los concejales del país.
- Se garantice a todos los concejales del país el pago de su seguridad social (salud, pensión, arl y cajas de compensación familiar) cargo del presupuesto de la administración central.

- Se permita al concejo municipal sufragar los costos de viajes en misiones oficiales de los concejales a cargo al presupuesto de funcionamiento, esto sujeto a la disponibilidad presupuestal.

**Marco constitucional y legal.**

El presente Proyecto de ley se fundamenta en:

Constitución política de Colombia

- **Artículo 25.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.
- **Artículo 26.** Toda persona es libre de escoger profesión u oficio (...). Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.
- **Artículo 48.** La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. (...).
- **Artículo 123.** Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas (...).
- **Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.
- **Artículo 293.** Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, períodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. La ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de funciones.
- **Artículo 312.** (...) La ley determinará las calidades, inhabilidades, e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

Legislación nacional

La legislación nacional ha desarrollado la figura de las incompatibilidades y la asignación de honorarios de los concejales a través del tiempo en diferentes leyes:

- **Ley 80 de 1993** "Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".
- **Ley 136 de 1994** "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".
- **Ley 617 de 2000** "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional".
- **Ley 1368 de 2009** "Por medio de la cual se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones". Liquidación honorarios concejales.
- **Ley 1551 de 2012** "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios."

**Consideraciones**

La labor de los concejales con la administración municipal debe ser reconocida con unas mínimas garantías que permitan no solo el pleno ejercicio de sus funciones, sino, que además se propicie una mayor enfoque a las labores realizadas en el concejo municipal. Para ello se debe incrementar el valor de los honorarios de los concejos de municipios de quinta y sexta categoría y así se garantiza una mejor y plena dedicación de estos concejales en su labor.

- Cantidad de Municipios

Ahora bien, respecto de la categorización de los municipios, se debe traer a colación la Resolución Número 314 del 30 de noviembre de 2022 de la Contaduría General de la Nación, la cual expidió la certificación de categorización de las entidades territoriales: departamentos, distritos y municipios, conforme a lo dispuesto en las Leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y el Decreto 2106 de 2019, dicha resolución dispuso la categoría de los municipios y distritos de la siguiente forma:

Categoría	Cantidad de municipios
Especial	6
1	27
2	19
3	25
4	16
5	42
6	967

<b>Total</b>	<b>1102</b>
--------------	-------------

Por lo que, mas del 91,05% de los municipios del país se encuentran dentro de la Categoría quinta y sexta. En ese sentido el proyecto impacta directamente en la mejora de bienestar de los concejales de mas del 90% del país.

- Honorarios

Los concejales no reciben salario, reciben honorarios tal como lo dispone el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, dichos honorarios se causan por efectivamente asistir a las sesiones, ya sea ordinarias y extraordinarias de acuerdo con el límite establecido en la referida norma.

Dichos honorarios se van incrementado de acuerdo con la variación del IPC del año anterior. La siguiente tabla<sup>3</sup> detalla el valor de los honorarios por sesión de los concejales para el año 2022 y 2023.

Categoría	Valor 2022	Sesión	Variación Anual IPC 2022	Valor 2023	Sesión
Especial	\$554.421	40	13,12%	\$627.161	40
Primera	\$469.766	40	13,12%	\$531.399	40
Segunda	\$339.554	40	13,12%	\$384.103	40
Tercera	\$272.376	40	13,12%	\$308.111	40
Cuarta	\$227.854	40	13,12%	\$257.748	40
Quinta	\$183.507	40	13,12%	\$207.583	40
Sexta	\$138.645	40	13,12%	\$156.835	40

En ese sentido y considerando que los concejales de los municipios de categoría especial, primera y segunda pueden sesionar hasta ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta cuarenta (40) extraordinarias al año y los concejales de los municipios de categorías tercera a sexta, pueden sesionar anualmente setenta (70) sesiones ordinarias y hasta veinte (20) sesiones extraordinarias al año, se puede establecer los honorarios mensuales de los concejales (según su categoría) mencionado que pueden variar si son citados a extras o no:

Categoría	Sesiones Ordinarias	Sesiones Extraordinarias	Valor Honorarios	Promedio mensual solo ordinarias	Promedio mensual con extraordinarias
Especial	150	40	\$ 627.161	\$ 7.839.513	\$ 9.930.049
Primera	150	40	\$ 531.399	\$ 6.642.488	\$ 8.413.818

<sup>3</sup> Tabla elaborada por la Federación Nacional De Concejos -FENACON- Circular 001 De 2023 -

Categoría	Sesiones Ordinarias	Sesiones Extraordinarias	Valor Honorarios	Promedio mensual solo ordinarias	Promedio mensual con extraordinarias
Segunda	150	40	\$ 384.103	\$ 4.801.288	\$ 6.081.631
Tercera	70	20	\$ 308.111	\$ 1.797.314	\$ 2.310.833
Cuarta	70	20	\$ 257.748	\$ 1.503.530	\$ 1.933.110
Quinta	70	20	\$ 207.583	\$ 1.210.901	\$ 1.556.873
Sexta	70	20	\$ 156.835	\$ 914.871	\$ 1.176.263

Aquí se evidencia que los concejales de los municipios de sexta categoría (967 concejos municipales), cuando no son citados a sesiones extras que son la mayoría de los casos, ni siquiera alcanzan a recibir el equivalente a un salario mínimo por su labor desempeñada, en el escenario que nunca haber faltado a una sesión ordinaria. Además, se debe mencionar que la cotización de la seguridad social en pensiones debe ser asumida por cada concejal, haciendo que sea menor el monto real a percibir. Tales pago no permiten un mínimo de subsistencia y afectan directamente un correcto desempeño de la labor de los concejales, generando un menoscabo en el análisis y control del concejo municipal.

La propuesta planteada por el proyecto de ley busca que se aumente en 10 la sesiones ordinarias y en 20 la sesiones extraordinarias de los concejos de los municipios de tercera a quinta categoría y se aumente el valor de las sesiones de los concejos de municipios de quinta y sexta categoría, por que el promedio mensual de honorarios quedaría así:

Categoría	Sesiones Ordinarias	Sesiones Extraordinarias	Valor Honorarios	Promedio mensual solo ordinarias	Promedio mensual con extraordinarias
Especial	150	40	\$ 627.161	\$ 7.839.513	\$ 9.930.049
Primera	150	40	\$ 531.399	\$ 6.642.488	\$ 8.413.818
Segunda	150	40	\$ 384.103	\$ 4.801.288	\$ 6.081.631
Tercera	80	40	\$ 308.111	\$ 2.054.073	\$ 3.081.110
Cuarta	80	40	\$ 257.748	\$ 1.718.320	\$ 2.577.480
Quinta	80	40	\$ 257.748	\$ 1.718.320	\$ 2.577.480
Sexta	80	40	\$ 257.748	\$ 1.718.320	\$ 2.577.480

Tales monto, permiten que se garantice y se dignifique la labor a desempeñar. Además de que como se garantizan los aportes de seguridad social (sin que signifique relación laboral) se cobije al concejal de un mínima garantía de protección social.

Además, que se está buscando que sean reconocidos honorarios cuando se asistan a las 20 sesiones de comisiones permanentes, dejando un mensaje claro, cuando

se trabaje por el desarrollo de la comunidad serán debidamente reconocido dicha labor.

**Impacto Fiscal**

La Corte Constitucional en la sentencia C-075 de 2022<sup>4</sup> determinó que es imperativo establecer tanto en la motivación del proyecto, como en las ponencias del mismo el impacto fiscal que generará la iniciativa, para lo cual precisó que:

"El análisis de impacto fiscal varía según se trate de iniciativas del Congreso o gubernamentales. En relación con las primeras -que son las pertinentes para el asunto en cuestión-, la responsabilidad a cargo del Legislador "no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales". La verificación sobre la mínima consideración supone constatar que en el proceso de deliberación los legisladores hayan contado con "información suficiente sobre el impacto, así como una valoración y análisis específico por parte de los órganos responsables de su aprobación".

Por lo que, en cumplimiento de este precepto constitucional, se realiza una desagregación de los gastos que incurrirán las entidades según el articulado del proyecto de ley.

En el artículo 2 del proyecto se equipará el valor de los honorarios de los concejales de los municipios de quinta y sexta categoría con los de cuarta categoría, se aumenta en 10 las sesiones ordinarias y en 20 las extraordinarias de los municipios de tercera a sexta categoría, y se remunerarán las 20 primeras sesiones de comisiones permanentes a las que asistan los concejales como si fueran sesiones ordinarias.

Por lo que el costo de este artículo se puede establecer en tres partes, (i) el costo por el aumento de los honorarios de los concejales de los municipios de quinta y sexta categoría en conjunto con su respectivo aumento de sesiones; (ii) el aumento de las sesiones de los concejos de municipios de tercera y cuarta categoría; y (iii) el valor de las 20 sesiones de comisiones de los municipios de todas la categorías.

(i)

Municipios de Quinta Categoría, aquí se muestra como es el presupuesto actual de un concejo de categoría quinta con 11 o 13 concejales y en cuanto quedaría con la aprobación de lo planteado en el proyecto:

<sup>4</sup> Magistrado Ponente Alejandro Linares Cantillo.

Categoría	Número de concejales	Ordinarias	Extraordinarias	Valor de la Sesión	Valor anual (presupuesto concejo)
Quinta	13	70	20	\$ 207.583	\$242.872.110
Quinta	13	80	40	\$ 257.748	\$ 402.086.880
Incremento					\$159.214.770

Categoría	Número de concejales	Ordinarias	Extraordinarias	Valor de la Sesión	Valor anual (presupuesto concejo)
Quinta	11	70	20	\$207.583	\$205.507.170
Quinta	11	80	40	\$257.748	\$ 340.227.360
Incremento					\$134.720.190

Municipios de Sexta Categoría, aquí se muestra como es el presupuesto actual de un concejo de categoría sexta con 7, 9, o 11 concejales y en cuanto quedaría con la aprobación de lo planteado en el proyecto:

Categoría	Número de concejales	Ordinarias	Extraordinarias	Valor de la Sesión	Valor anual (presupuesto concejo)
Sexta	11	70	20	\$ 156.835	\$155.266.650
Sexta	11	80	40	\$ 257.748	\$340.227.360
Incremento					\$184.960.710

Categoría	Número de concejales	Ordinarias	Extraordinarias	Valor de la Sesión	Valor anual (presupuesto concejo)
Sexta	9	70	20	\$156.835	\$127.036.350

Sexta	9	80	40	\$257.748	\$278.367.840
Incremento					\$151.331.490

Categoría	Número de concejales	Ordinarias	Extraordinarias	Valor de la Sesión	Valor anual (presupuesto concejo)
Sexta	7	70	20	\$156.835	\$ 98.806.050
Sexta	7	80	40	\$257.748	\$216.508.320
Incremento					\$117.702.270

(ii)

Municipios de Tercera Categoría, aquí se muestra como es el presupuesto actual de un concejo de categoría tercera con 15 o 17 concejales y en cuanto quedaría con la aprobación de lo planteado en el proyecto:

Categoría	Número de concejales	Ordinarias	Extraordinarias	Valor de la Sesión	Valor anual (presupuesto concejo)
Tercera	17	70	20	\$ 308.111	\$471.409.830
Tercera	17	80	40	\$ 308.111	\$628.546.440
Incremento					\$157.136.610

Categoría	Número de concejales	Ordinarias	Extraordinarias	Valor de la Sesión	Valor anual (presupuesto concejo)
Tercera	15	70	20	\$308.111	\$415.949.850
Tercera	15	80	40	\$308.111	\$554.599.800
Incremento					\$138.649.950

Municipios de Cuarta Categoría, aquí se muestra como es el presupuesto actual de un concejo de categoría tercera con 13 o 15 concejales y en cuanto quedaría con la aprobación de lo planteado en el proyecto:

Categoría	Número de concejales	Ordinarias	Extraordinarias	Valor de la Sesión	Valor anual (presupuesto concejo)
Cuarta	15	70	20	\$ 257.748	\$347.959.800
Cuarta	15	80	40	\$ 257.748	\$463.946.400
Incremento					\$115.986.600

Categoría	Número de concejales	Ordinarias	Extraordinarias	Valor de la Sesión	Valor anual (presupuesto concejo)
Cuarta	13	70	20	\$ 257.748	\$ 301.565.160
Cuarta	13	80	40	\$ 257.748	\$402.086.880
Incremento					\$ 100.521.720

Por lo que, la casilla de incremento del ejercicio matemático es lo que incrementaría el presupuesto de los concejos de municipios de tercera a sexta categoría por concepto, ya sea, de aumento de honorarios o el aumento de las sesiones ordinarias y extraordinarias.

(iii)

Este sería el incremento por concepto de sesiones de comisión en los concejos de municipios de categoría especial a sexta (los de quinta y sexta categoría con honorarios equiparados con los de cuarta, como pretende el proyecto):

Categoría	Número de concejales	Sesiones comisión	Valor de la Sesión	Valor adicional por la sesiones de comisión
Especial	21	20	\$ 627.161	\$ 263.407.620
Especial	19	20	\$ 627.161	\$ 238.321.180

Primera	19	20	\$ 531.399	\$ 201.931.620
Primera	17	20	\$ 531.399	\$ 180.675.660
Segunda	19	20	\$ 384.103	\$ 145.959.140
Segunda	17	20	\$ 384.103	\$ 130.595.020
Tercera	17	20	\$ 308.111	\$ 104.757.740
Tercera	15	20	\$ 308.111	\$ 92.433.300
Cuarta	15	20	\$ 257.748	\$ 77.324.400
Cuarta	13	20	\$ 257.748	\$ 67.014.480
Quinta	13	20	\$ 257.748	\$ 67.014.480
Quinta	11	20	\$ 257.748	\$ 56.704.560
Sexta	11	20	\$ 257.748	\$ 56.704.560
Sexta	9	20	\$ 257.748	\$ 46.394.640
Sexta	7	20	\$ 257.748	\$ 36.084.720

Este rubro se adiciona a los anteriores según la categoría del municipio para establecer el costo por entidad territorial de lo definido en el artículo 2 del proyecto

Además, en los artículos 4 y 5 del proyecto establecen que todos los concejales del país deben ser afiliados al sistema de seguridad social (pensión, salud, ARL y cajas de compensación familiar), actualmente la administración municipal ya estaba cotizando la salud y la ARL de los concejales de acuerdo con la ley 1551 de 2012, por lo que solo se incrementa el gasto para el pago de pensión y cajas de compensación familiar, el ingreso base de cotización se realiza dividiendo por 12 el total de las sesiones ordinarias:

Categoría	Sesiones Ordinarias	Valor Honorarios	Mensual	Costo de Pensión (12%)	Costo caja de compensación familiar (4%)	Costo Adicional Anual Por concejal
Especial	150	\$ 627.161	\$ 7.839.513	\$ 940.742	\$ 313.581	\$ 15.051.86
Primera	150	\$ 531.399	\$ 6.642.488	\$ 797.099	\$ 265.700	\$ 12.753.57
Segunda	150	\$ 384.103	\$ 4.801.288	\$ 576.155	\$ 192.052	\$ 9.218.47
Tercera	80	\$ 308.111	\$ 2.054.073	\$ 246.489	\$ 82.163	\$ 3.943.82
Cuarta	80	\$ 257.748	\$ 1.718.320	\$ 206.198	\$ 68.733	\$ 3.299.17
Quinta	80	\$ 257.748	\$ 1.718.320	\$ 206.198	\$ 68.733	\$ 3.299.17
Sexta	80	\$ 257.748	\$ 1.718.320	\$ 206.198	\$ 68.733	\$ 3.299.17

En síntesis, el aumento de gasto público para cada entidad es específico de cada municipio, pues depende tanto de la categoría a la que pertenece el municipio como el número de concejales que posee el concejo. Por lo tanto, se debe computar el gasto de los artículos 2, 4 y 5 para determinar por cada entidad particular cuál es su incremento. Además, tales gastos deben estar acordes con el marco fiscal de mediano plazo.

Igualmente cabe mencionar que el posible gasto fiscal emanado del artículo 6, al constituirse como habilitación y no imposición legal, no debe computarse pues es potestativo según disponibilidad de recursos la autorización de los gastos de viajes de los concejales por parte de la mesa directiva del concejo.

Por lo que, para estimar el costo total de la iniciativa, se tomará como referencia concejos municipales para la categoría sexta de 9 concejales, para la quinta 11, para la cuarta 13, para la tercera 15, para la segunda 17, para la primera 19 y para la especial 21, así entonces computando los gastos promedio por cada concejos municipal y sumado tenemos los siguientes valores:

Categoría	Número de concejales	Sesiones adicionales y ajuste de honorarios	valor 20 sesiones de comisión	valor por seguridad social	Valor total al año por concejal (según promedios)
Especial	21	0	\$ 263.407.620	\$ 316.089.144	\$ 579.496.764

Primera	19	0	\$ 201.931.620	\$ 242.317.944	\$ 444.249.564
Segunda	17	0	\$ 130.595.020	\$ 156.714.024	\$ 287.309.044
Tercera	15	\$ 138.649.950	\$ 92.433.300	\$ 59.157.315	\$ 290.240.565
Cuarta	13	\$ 100.521.720	\$ 67.014.480	\$ 42.889.262	\$ 210.425.462
Quinta	11	\$ 134.720.190	\$ 56.704.560	\$ 36.290.914	\$ 227.715.664
Sexta	9	\$ 151.331.490	\$ 46.394.640	\$ 29.692.568	\$ 227.418.696

El valor arrojado es el costo promedio que debe asumir cada concejal aplicando lo dispuesto en el proyecto de ley.

Ahora bien, conociendo el valor promedio que genera la iniciativa a los concejos según a la categoría que pertenecen, se debe cotejar el con número de concejos del país respecto de su categoría (según los datos de la categoría presentados por la Contaduría General de la Nación):

Categoría	Valor total al año por concejal (según promedios)	Número de concejos	Valor por categoría agregada
Especial	\$ 579.496.764	6	\$ 3.476.980.584
Primera	\$ 444.249.564	27	\$ 11.994.738.228
Segunda	\$ 287.309.044	19	\$ 5.458.871.836
Tercera	\$ 290.240.565	25	\$ 7.256.014.125
Cuarta	\$ 210.425.462	16	\$ 3.366.807.392
Quinta	\$ 227.715.664	42	\$ 9.564.057.888
Sexta	\$ 227.418.696	967	\$ 219.913.879.032
Valor total del proyecto			\$ 261.031.349.085

Por lo que en su conjunto el proyecto tiene de \$ 261.031.349.085.

**Conflicto de interés**

De acuerdo con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: "el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una

decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar".

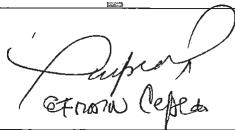
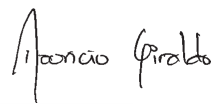

De igual manera, el artículo 286 de la norma en comentario, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la "situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista".

Por lo anterior, tenemos que en esta iniciativa legislativa no se evidencia que los congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, toda vez que tampoco puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 286 ibidem: "Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones".

De los honorables congresista,

 Germán Blanco Álvarez Senador de la República	 Fabio Raul Amín Salazar
 Solimar María Carrizo	 Soledad Tamayo
 Jorge Benítez	 Solimar María Carrizo

 Efraín Cepeda	 Mauricio Giraldo
 Juan D. Peñuela C.	

**SENADO DE LA REPUBLICA**  
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)  
 El día 02 del mes Agosto del año 2023  
 se radicó en este despacho el proyecto de ley  
 N° 69 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y  
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
 por: Hs: Germán Blanco Álvarez, Fabio Amín, Mauricio Giraldo, Soledad Tamayo, Julio Elías Vidal, Efraín Cepeda, Hr: Juan Peñuela y otras Firmas

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 02 de Agosto de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.069/23 Senado “**POR MEDIO DE LA CUAL SE AUMENTA EL MONTO DE LOS HONORARIOS DE CONCEJALES DE LOS MUNICIPIOS DE QUINTA Y SEXTA CATEGORÍA, SE AUMENTA EL NÚMERO DE SESIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS DE CONCEJALES DE LOS MUNICIPIOS DE TERCERA A SEXTA CATEGORÍA, SE ADOPTAN MEDIDAS EN SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS CONCEJALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ, FABIO RAUL AMIN SALEME, SAMY MERHEG MARUN, SOLEDAD TAMAYO TAMAYO, JORGE BENEDETTI MARTELO, JULIO ELIAS CHAGUI, EFRAIN CEPEDA SARABIA, MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ, y el Honorable Representante JUAN DAVID PEÑUELA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 02 DE 2023**

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

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**CONTENIDO**

Gaceta número 1003 - viernes 4 de agosto de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 67 de 2023 Senado, por la cual se establecen incentivos para promover la creación de empresas familiares y se dictan otras disposiciones - Sello hecho en familia.....	1
Proyecto de ley número 68 de 2023 Senado, por medio de la cual se regulan los procedimientos médicos que atienden la disforia de género y se dictan otras disposiciones - Ley niños, no experimento. ....	7
Proyecto de ley número 69 de 2023 Senado, por medio de la cual se aumenta el monto de los honorarios de concejales de los municipios de quinta y sexta categoría, se aumenta el número de sesiones ordinarias y extraordinarias de concejales de los municipios de tercera a sexta categoría, se adoptan medidas en seguridad social para los concejales y se dictan otras disposiciones. ....	15