Bogotá D.C.**,** 01 de octubre de 2025

Doctor

**Jaime Luis Lacouture Peñaloza**

**Secretario General Cámara de Representantes**

Ciudad

**Asunto.** Radicación Proyecto de Ley “Por la cual se crea la estampilla para el fortalecimiento de la Justicia Familiar “en pro de la niñez y la adolescencia” en Colombia”

En mi condición de Representante a la Cámara y en uso del derecho consagrado en los artículos 150, 151 y 154 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito a consideración el Proyecto de Ley de la referencia, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley 5ta de 1992.

Atentamente,

**ALIRIO URIBE MUÑOZ**

**Representante a la Cámara**

**PROYECTO DE LEY No \_\_DE 2025 CÁMARA**

 **“Por la cual se crea la estampilla para el fortalecimiento de la Justicia Familiar “en pro de la niñez y la adolescencia” en Colombia”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**Artículo 1°. Objeto.** Créase y emítase la Estampilla para el fortalecimiento de la Justicia Familiar “en pro de la niñez y la adolescencia” en Colombia.

**Artículo 2°. Naturaleza jurídica.** La Estampilla para el fortalecimiento de la Justicia Familiar “en pro de la niñez y la adolescencia” en Colombia, es una contribución parafiscal con destinación específica al fortalecimiento de la capacidad institucional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la garantía del cumplimiento eficiente, eficaz y efectivo de sus funciones orientadas a prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes y sus familias en todo el territorio nacional

**Artículo 3°. Destinación de los recursos.** Los recursos que se recauden mediante la estampilla se destinarán para mejorar la infraestructura, dotación tecnológica, creación de nuevas defensorías de familia, a ampliar la cobertura en el territorio nacional y al fortalecimiento de las condiciones laborales de los servidores públicos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y al fortalecimiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, para cuyo efecto se deberá:

a) Desarrollar las operaciones administrativas, financieras y contables, de acuerdo con las normas reguladoras de estas materias.

b) Velar porque ingresen efectivamente al ICBF provenientes de la presente Estampilla.

c) Elaborar la proyección anual de ingresos y gastos y los indicadores de gestión.

d) Rendir informes que requieran organismos de control u otras autoridades del Estado.

**Parágrafo.** Los recursos recaudados a través de la presente Ley, no harán parte de la base presupuestal que destina el Gobierno Nacional para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

**Artículo 4°. Hecho generador.** Está constituido por todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional, definidas por el artículo 2° de la Ley [80](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304#0) de 1993, en cualquier lugar del territorio en donde se ejecute la obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad de pago del precio del contrato. En tal caso, el hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.

**Parágrafo.** Quedan incluidos los contratos de obra suscritos por las empresas industriales y comerciales del Estado y de empresas de economía mixta cuya ejecución sea con recursos del Presupuesto General de la Nación

**Artículo 5°. Sujeto pasivo.** El tributo estará a cargo de la persona natural, jurídica, consorcio o unión temporal que funja como contratista en los negocios jurídicos a que se refiere el artículo anterior.

**Artículo 6°. Sujeto activo.** La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) será el sujeto activo en la relación jurídico-tributaria creada por esta ley.

**Artículo 7°. Base gravable y tarifa.** El sujeto pasivo definido en la presente ley pagará por las suscripciones de los contratos de obra pública y sus conexos en función de las siguientes bases y tarifas: por los contratos cuyo valor esté entre 1 y 2.000 smmlv pagarán el 0.5%. Los contratos entre 2.001 y 6.000 smmlv pagarán el 1% y los contratos mayores a 6.001 smmlv pagarán el 2%.

**Parágrafo.** En cuanto no sea posible determinar el valor del hecho generador, definido en el artículo 4° de la presente ley, al momento de su respectiva suscripción, la base gravable se determinará como el valor correspondiente al momento del pago, por el término de duración del contrato respectivo.

**Artículo 8°. Causación.** Es obligación de las entidades contratantes retener de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla definido por la presente de la presente ley y girar dichos recaudos a la Dirección Financiera área de Tesorería del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

**Artículo 9°. Recaudo.** Créese una cuenta especial manejada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como fondo de la entidad, bajo su personería jurídica, de carácter nacional, con estructura administrativa necesaria para su operatividad bajo el sistema financiero de la institución. con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística con fines de interés público y asistencia social para recaudar y administrar los recursos provenientes de la Estampilla para el fortalecimiento de la Justicia Familiar “en pro de la niñez y la adolescencia” en Colombia.

**Artículo 10°. Control.** La Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal correspondiente. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

**Artículo 11°. Control político.** El Congreso de la República podrá en cualquier momento, ejercer debate de control político al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar sobre los recursos captados por concepto de la Estampilla formalizada en la presente ley.

**Parágrafo.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar presentará informes anuales al Congreso de la República y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la especificación de los recursos recibidos a través del Fondo y el detalle de la ejecución de los mismos.

**Artículo 12. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Atentamente,

**ALIRIO URIBE MUÑOZ**

**Representante a la Cámara**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

1. **OBJETO PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley busca crear y emitir la Estampilla para el Fortalecimiento de la Justicia Familiar “en pro de la niñez y la adolescencia” en Colombia, como un mecanismo para fortalecer la Justicia Familiar y garantizar en una mejor forma la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

1. **CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de Ley tiene 12 artículos distribuidos de la siguiente manera:

* Artículo 1 Objeto.
* Artículo 2 Naturaleza jurídica de la estampilla.
* Artículo 3 Destinación de los recursos.
* Artículo 4 Hecho generador.
* Artículo 5 Sujeto Pasivo.
* Artículo 6 Sujeto activo.
* Artículo 7 Base gravable y tarifa.
* Artículo 8 Causación.
* Artículo 9 Recaudo.
* Artículo 10 Control Fiscal.
* Artículo 11 Control Político.
* Artículo 12 Vigencia.
1. **JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

Esta iniciativa resulta completamente necesaria para el funcionamiento de la justicia familiar en el país. En ese sentido, se tiene que partir de una premisa: Una justicia familiar más fuerte ayuda a garantizar de una mejor manera los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, se tiene que explicar también una triste realidad: La sobrecarga de trabajo, el poco presupuesto y la falta de personal son factores que influencian negativamente en la protección a estos sujetos de especial protección constitucional.

En ese sentido, en aras de justificar la iniciativa, en primer lugar se explicará el contexto por medio del cual se permite ver hasta donde las institucionalidad creada para garantizar la justicia familiar sufren unas condiciones extremas de trabajo que repercute en la calidad de sus actuaciones; en segundo lugar se abordará la jurisprudencia nacional así como la normativa nacional creada para proteger a los niños, niñas y adolescentes; y finalmente, en tercer lugar se hablará acerca de la propuesta y cómo puede ayudar a la niñez del país.

1. **CONDICIONES DE TRABAJO DE LA JUSTICIA FAMILIAR**

El Sistema Nacional de Justicia Familiar es un mecanismo para garantizar los derechos de las familias con una especial atención a niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y adultos mayores. Entre sus objetivos está la protección integral de derechos en el ámbito familiar mediante políticas públicas, programas y medidas articuladas, priorizando la atención a los grupos más vulnerables.

La creación de este sistema nacional por medio del artículo 203 del Plan Nacional de Desarrollo y su reglamentación por medio del Decreto 1574 de 2024, tiene como eje importante el fortalecimiento de las defensorías de familia, las comisarías de familia y las demás autoridades administrativas. En ese sentido, hay que distinguir que, mientras las comisarías de familia dependen de las distintas entidades territoriales, las defensorías de familia son autoridades que pertenecen al ICBF. Son otras autoridades del Sistema Nacional de Justicia Familiar los inspectores de policía, las autoridades tradicionales indígenas y los jueces de la república en el marco de sus competencias.

Sobre este último punto hay que tener en cuenta que la Ley 2126 de 2021 le dio herramientas a las Comisarías de Familia para gestionar su diseño institucional y para facilitar y ampliar el acceso a la justicia de quienes acuden a ella. Las defensorías de familia, por su parte, no se vieron fortalecidas de manera alguna. De hecho, por la expedición de la ley anteriormente mencionada, los y las defensores de familia quedaron expuestos a una mayor demanda de servicios y a una mayor carga de trabajo que afecta sus condiciones laborales.

Para el año 2023 existían 1417 defensores de familia que conformaban 1281 defensorías de familia. En este año se dio un aumento de planta de sólo 113 nuevas defensorías. Entre 2019 y 2023 se han atendido 219750 niños y adolescentes, y también se han dado alrededor de 181446 trámites de atención extraprocesal para la garantía y restablecimiento de las niñas, niños y adolescentes. Finalmente han actuado como garantes de las y los adolescentes involucrados en procesos penales en 25646 ocasiones.

Al respecto hay que tener en cuenta que la Procuraduría General de la Nación hizo el informe “Vigilancia superior a las defensorías de familia y a la garantía y restablecimiento efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el sistema de protección del Estado”, en donde hizo unos hallazgos preocupantes respecto del trabajo de las y los defensores de familia. Entre los hallazgos de la Procuraduría se encuentran:

1. Sobrecarga laboral.
2. Alto índice diario de denuncias y solicitudes de restablecimiento para verificar.
3. Gran volumen de Procedimientos Administrativos de Restablecimiento de Derechos.
4. Equipos interdisciplinarios incompletos.
5. Altos niveles de riesgo por condiciones intralaborales y extralaborales.

Dice la Procuraduría que, en ese sentido, se dificulta que todas las Defensorías presten un adecuado servicio. Dice la Procuraduría:

El 20% de los defensores de familia señala que la infraestructura y dotación no son componentes habilitadores para potenciar la labor que realizan, lo cual es un gran obstáculo para que las De fensorías de Familia cumplan a cabalidad su misionalidad y brinden un eficiente servicio y el rápido restablecimiento de los derechos de los NNA en Colombia.

Esta Vigilancia resalta los procesos de capacitación del Instituto; sin embargo, evidencia que existen algunas falencias relacionadas con los siguientes temas: (i) desconocimiento de algunos funcionarios sobre el lineamiento técnico, y (ii) variedad de la forma de realizar los registros de los casos que atiende cada defensor de familia, lo cual puede generar duplicidad y reprocesos en la información[[1]](#footnote-1)

La figura del defensor de familia en Colombia ha experimentado un desarrollo normativo constante a lo largo de más de siete décadas, desde 1946 hasta 2025. Su origen se encuentra en la Ley 84 de 1946, conocida como *Ley Orgánica de la Defensa del Niño*, donde por primera vez se introdujo esta función bajo la denominación de *Promotor Curador de Menores*. Este tenía la tarea de actuar ante los Juzgados de Menores para salvaguardar los intereses de los niños y proponer las medidas necesarias para su protección. Desde entonces, el Estado asumió de manera formal la responsabilidad de garantizar la defensa y el bienestar de niños, niñas y adolescentes (NNA), tarea que con el tiempo se ha transformado conforme a los avances internacionales, especialmente a partir de la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño. Años después, el Decreto 1818 de 1964 introdujo al *Asistente legal*, nuevo nombre para esta figura, aunque en la práctica las competencias que contenía la Ley 84 del 46 no variaron de manera significativa[[2]](#footnote-2).

La vulnerabilidad de la niñez llevó al Estado a reforzar los mecanismos de protección, incorporando también a la familia como eje central. Con la Ley 75 de 1968, llamada *Ley Cecilia*, la institución se robusteció y adoptó la denominación de *defensor de menores*, con mayor independencia y con facultades judiciales y administrativas ampliadas. Además, esta reforma estuvo acompañada de la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), entidad adscrita inicialmente al Ministerio de Salud. Posteriormente, la Ley 7 de 1979 marcó un nuevo hito al declarar el bienestar familiar como un servicio público liderado por el Estado, aunque abierto a la participación privada. Esta norma estableció el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y vinculó directamente al defensor de menores como funcionario del ICBF[[3]](#footnote-3).

El Decreto 2272 de 1989 dispuso que el defensor de familia reemplaza las labores del defensor de menores, ampliando su intervención a los procesos familiares tanto judiciales como extrajudiciales. Ese mismo año, el Código del Menor (Decreto 2737) consolidó los procedimientos y autoridades responsables de la protección de los NNA. Con la Constitución de 1991, la protección de la infancia adquirió rango superior: se estableció el principio de prevalencia de los derechos de los NNA y, con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (Ley 12 de 1991), se dio un cambio de paradigma al reconocerlos como sujetos de derechos y no únicamente como receptores de medidas de protección[[4]](#footnote-4).

El fortalecimiento de competencias continuó con la expedición de la Ley 23 de 1991 que buscó descongestionar la justicia otorgando nuevas atribuciones a los defensores de familia, y normas posteriores como las Leyes 294 de 1996, 446 de 1998, 575 de 2000, 640 de 2001, 962 de 2005 y el Decreto 1818 de 1998 continuaron ampliando sus funciones. Sin embargo, este crecimiento normativo también trajo consigo una carga excesiva de responsabilidades[[5]](#footnote-5)

Finalmente, el 13 de agosto de 2025, el Ministerio de Igualdad y Equidad expidió el Decreto 0915 de 2025, mediante el cual se modificó la planta de personal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con el fin de ampliarla y responder a las necesidades de la entidad. Sin embargo, aunque esta medida representa un esfuerzo del Gobierno Nacional, resulta insuficiente, pues solo se crearon 113 nuevos cargos de defensores de familia, número que no alcanza a cubrir la alta carga laboral de la institución.

Bajo este entendido es clave entender la importancia de la figura del defensor de familia, su rol dentro del Sistema de Justicia Familiar, y por qué sus condiciones deben ser mejoradas, por lo que la estampilla constituye un mecanismo idóneo para tal consecución.

1. **MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO**

**Marco Constitucional**

* **Artículo 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
* **Artículo 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

* **Artículo 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

* **Artículo 45.** El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud

* **Artículo 93.** Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución.

La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

* **Artículo 94.** La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

**Tratados Internacionales**

* **Convención Americana de Derechos Humanos:**

**Artículo 19. Derechos del Niño**

Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

* **Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.- Protocolo de San Salvador:**

**Artículo 16 Derecho de la niñez**

Todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. Todo niño tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre. Todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo.

* **Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos:**

**Artículo 24**

1. 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.

* **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:**

**Artículo 10**

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.

2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.

3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en 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 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.

* **Convención sobre los Derechos del Niño**

**Marco Legal**

* Ley 670 de 2001 “por medio de la cual se desarrolla parcialmente el artículo 44 de la Constitución Política para garantizar la vida, la integridad física y la recreación del niño expuesto al riesgo por el manejo de artículos pirotécnicos o explosivos.”
* Ley 1098 de 2006 “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.”

**Artículo 79. Defensorías de Familia.** Son dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Las Defensorías de Familia contarán con equipos técnicos interdisciplinarios integrados, por lo menos, por un psicólogo, un trabajador social y un nutricionista.

Los conceptos emitidos por cualquiera de los integrantes del equipo técnico tendrán el carácter de dictamen pericial.

* Ley 1878 de 2018 “Por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, y se dictan otras disposiciones.”
* Ley 2126 de 2021 “por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las Comisarías de Familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones.”

**Artículo 44.** El Gobierno nacional en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en coordinación con las entidades competentes, en un plazo no mayor a dieciocho (18) meses, a partir de la vigencia de la presente ley, tomará las medidas administrativas y presupuestales necesarias de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para fortalecer la capacidad institucional de las Defensorías de Familia y mejorar las condiciones laborales de los defensores de familia a nivel nacional, con el fin de garantizar el cumplimiento eficiente, eficaz y efectivo de sus funciones las cuales están orientadas a prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

* Ley 2294 de 2023 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” ” Entre otras cosas, el artículo 203 de la Ley 2294 crea el Sistema Nacional de Justicia Familiar bajo los siguientes términos:

**Artículo 203. Sistema Nacional de Justicia Familiar.** Créese el Sistema Nacional de Justicia Familiar como un conjunto de actores, políticas, programas, estrategias, principios, normas y rutas de articulación para la atención, prevención, promoción y restablecimiento de derechos de las personas, de manera prevalente de las niñas, niños y adolescentes, que sean víctimas o estén en riesgo de cualquier forma de vulneración dentro del contexto de la familia. La estructuración del sistema tendrá como eje el fortalecimiento de las Defensorías de Familia, las Comisarías de Familia y demás autoridades administrativas encargadas de la protección integral y restablecimiento de los derechos de la infancia, la adolescencia y las familias, garantizando la capacidad administrativa, financiera, cobertura territorial y las condiciones necesarias para la prestación óptima de sus servicios. El funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral a la Familia se articulará con el Sistema Nacional de Cuidado a partir de los principios de universalidad, corresponsabilidad social y de género, promoción de la autonomía, participación y solidaridad en el financiamiento.

**Parágrafo 1°.** Con el fin de asegurar el tránsito institucional hacia la estructuración del Sistema Nacional de Justicia Familiar, el parágrafo 1° del artículo 5° y el artículo 44 de la Ley 2126 de 2021, entrarán a regir a partir del 1° de julio de 2024.

**Parágrafo 2°.** Con el fin de asegurar la articulación de justicia propia y justicia familiar, se determinarán protocolos y estrategias concertadas por los dos sistemas logrando una armonización en beneficio especial de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

**Jurisprudencia constitucional**

La normatividad anterior resulta clave para entender el concepto de interés superior del menor y ver cuál ha sido la forma en que la legislación ha intentado adoptar el texto constitucional. En ese sentido, es importante entender el interés superior del menor como “aquel imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes”, tal y como lo menciona el artículo 8 del Código de Infancia y Adolescencia. Al respecto, la Corte Constitucional ha interpretado el interés superior manifestando lo siguiente:

[E]l interés superior del menor no constituye un ente abstracto, desprovisto de vínculos con la realidad concreta, sobre el cual se puedan formular reglas generales de aplicación mecánica. Al contrario: el contenido de dicho interés, que es de naturaleza real y relacional, sólo se puede establecer prestando la debida consideración a las circunstancias individuales, únicas e irrepetibles de cada menor de edad, que en tanto sujeto digno, debe ser atendido por la familia, la sociedad y el Estado con todo el cuidado que requiere su situación personal.[[6]](#footnote-6)

Dice la Corte que el Interés Superior del Menor debe permear las actuaciones de las autoridades públicas. En efecto, la misma sentencia reseñada menciona lo siguiente:

Con fundamento en las sentencias T-503 de 2003 y T-397 de 2004, afirma que, si bien las autoridades administrativas y judiciales encargadas de determinar el contenido del interés superior de los niños en casos particulares cuentan con un margen de discrecionalidad importante para evaluar, en aplicación de las disposiciones jurídicas relevantes y en atención a las circunstancias fácticas de los niños implicados, cuál es la solución que mejor satisface dicho interés, también tienen límites y deberes constitucionales y legales respecto de la preservación del bienestar integral de los niños que requieren su protección. Afirma, entonces, que estos deberes obligan a los jueces y funcionarios administrativos a aplicar un grado especial de diligencia, celo y cuidado al momento de adoptar sus decisiones, especialmente tratándose de niños de temprana edad, cuyo proceso de desarrollo puede verse afectado en forma definitiva e irremediable por cualquier decisión que no atienda a sus intereses y derechos.

En consecuencia, sostiene que las decisiones adoptadas por las autoridades administrativas competentes del Instituto de Bienestar Familiar y las autoridades judiciales, incluyendo los jueces de tutela, con el propósito de establecer las condiciones que mejor satisfacen el interés superior de los niños en situaciones concretas, deben atender tanto a “(i) criterios jurídicos relevantes, es decir, los parámetros y condiciones establecidos por el ordenamiento jurídico para promover el bienestar infantil, como a (ii) una cuidadosa ponderación de las circunstancias fácticas que rodean al menor involucrado, entendidas como las circunstancias específicas del caso, visto en su totalidad y no atendiendo a aspectos aislados.”[[7]](#footnote-7)

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que en los casos donde hayan involucrados niños, niñas y adolescentes, se deben fijar criterios para determinar el interés superior de cada niño, dependiendo de sus circunstancias particulares. Estos criterios son:

1. La Garantía del desarrollo integral del niño.
2. La Garantía de las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales del niño.
3. La protección del niño frente a riesgos prohibidos.
4. El equilibrio entre los derechos de los niños y los derechos de sus padres, sobre la base de que prevalecen los derechos del niño.
5. Provisión de un ambiente familiar apto para el desarrollo del niño.
6. Necesidad de razones poderosas que justifiquen la intervención del Estado en las relaciones paterno/materno- filiales.

En ese sentido, la Corte Constitucional ha encontrado que lo anterior tiene incidencia directa en los procesos administrativos de restablecimiento de derechos en diferentes momentos. Dice la Corte:

Las autoridades administrativas competentes para el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, según el artículo 96 del Código de la Infancia y la Adolescencia, son los defensores de familia y comisarios de familia, quienes se encargan de prevenir, garantizar y restablecer los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en el Código de la Infancia y la Adolescencia; éstos cuentan con un equipo técnico e interdisciplinario, cuyos conceptos tienen el carácter de dictamen pericial. Ahora bien, sólo los Defensores de Familia son competentes para dictar las resoluciones de adoptabilidad[[8]](#footnote-8)

Al reconocer esta labor, la Corte sostiene que, las autoridades administrativas deben tener en cuenta en el decreto y la práctica de medidas de restablecimiento del derecho lo siguiente:

1) la existencia de una lógica de gradación entre cada una de ellas;

2) la proporcionalidad entre el riesgo o vulneración del derecho y la medida de protección adoptada;

3) la solidez del material probatorio;

4) la duración de la medida; y

5) las consecuencias negativas que pueden comportar algunas de ellas en términos de estabilidad emocional y psicológica del niño, niña o adolescente.

En pocas palabras, las autoridades administrativas, al momento de decretar y practicar medidas de restablecimiento de derechos, deben “ejercer tales competencias legales de conformidad con la Constitución, lo cual implica proteger los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes con base en criterios de racionalidad y proporcionalidad; lo contrario, paradójicamente, puede acarrear un desconocimiento de aquéllos”[[9]](#footnote-9)

Lo anterior es altamente relevante en un ejercicio de diferentes personas que todos los días deben tener en cuenta estos criterios jurisprudenciales para (i) salvaguardar el interés superior de los distintos menores de edad que atienden y (ii) no vulnerar derechos de los niños, niñas y adolescentes en todas las partes donde tienen atención. Esto se debe hacer a pesar de las distintas barreras que tienen los defensores de familia para hacer su labor, como ya se vio en el acápite anterior.

1. **PROPUESTA**

Existen múltiples argumentos válidos para justificar la creación de la estampilla para el Fortalecimiento de la Justicia Familiar: “en pro de la niñez y la adolescencia en Colombia”, todas por los Honorables Parlamentarios. De acuerdo a cifras del DANE, la población actual de colombianas y colombianos asciende a 53.4 millones, distribuida en 1103 municipios de 32 departamentos. De esa cifra, alrededor de 17 millones son niños, niñas y adolescentes

En el acápite anterior se intentó clasificar las dificultades de la justicia familiar cuando las realizan las defensorías de familia adscritas al ICBF y que repercuten en la atención específicamente sobre Niñas, niños y adolescentes. También se hizo un breve vistazo acerca de la jurisprudencia constitucional para identificar cómo debe ser una correcta atención que tenga en cuenta el interés superior del menor y no vulnere sus derechos.

Por este motivo, se encuentran razones de peso para exponer la necesidad de fortalecer al Instituto Colombiano de bienestar Familiar, que es la institución que le pone el corazón a Colombia, y sobre la que recae la obligación de garantizar los derechos de esta población aún en los lugares más apartados del territorio nacional donde incluso se carezca de servicios esenciales para brindar la garantía de derechos. Los niños, las niñas y los adolescentes son el presente de nuestra sociedad, son quienes soportan el mayor peso de las inequidades por las desigualdades económicas y sociales del país y son quienes heredarán el estado en que les dejemos el país.

Lo anterior obliga a propender por brindar un equilibrio para ajustar las cargas y brindar posibilidades de desarrollo en la atención de sus necesidades básicas, cómo que reciban atención en salud, educación, alimentación adecuada y bienestar general. El fortalecimiento de la justicia familiar es una responsabilidad colectiva, pero impone obligaciones superiores en procura de garantizar la convivencia armónica y pacífica pero feliz, que se haga expresión en la tranquilidad, el crecimiento.

Lo dicho se logrará si fortalecemos la capacidad institucional del ICBF como ente rector de las políticas públicas para la niñez y la adolescencia, lo que permitirá garantizar que se atienda de manera eficiente, eficaz y efectiva a la población joven de colombia en todos los estratos sociales. Dotar de mayor presupuesto al ICBF a través de la estampilla permitirá la prevención, la protección y el restablecimiento de los NNA.También permitirá llegar a todos los territorios obliga mejorar la infraestructura existente y crear nueva donde no existan estos servicios, se deberá dotar de las tecnologías existentes, de ampliar la planta de personal para que existan Defensorías de familias con sus equipos de profesionales en todos los municipios de Colombia y no solo en las ciudades capitales y en municipios privilegiados, se deberá pensar en cómo fortalecer las condiciones laborales de los servidores públicos incrementando y nivelando sus salarios así como absorber los contratistas en la planta de personal.

Para construir el país que se requiere para los niños, las niñas y los adolescentes debemos empezar por brindar los recursos, las oportunidades y los instrumentos necesarios y suficientes para mantener viva la esperanza de un presente y un futuro mejor. Por lo que, se finaliza, por la premisa por la cual se inició el presente texto: Una justicia familiar más fuerte ayuda a garantizar de una mejor manera los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Y eso solo se logrará si se dan medidas efectivas para superar las dificultades que a día de hoy tienen las y los defensores de familia, medidas como la aprobación de la presente estampilla.

1. **COMPETENCIA DEL CONGRESO**

**CONSTITUCIONAL**

**ARTÍCULO 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

**LEGAL**

**LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

***ARTÍCULO 6°. Clases de funciones del Congreso.*** *El Congreso de la República cumple:*

*(…)*

*2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.*

***ARTÍCULO 139. Presentación de proyectos.*** *Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.*

***ARTÍCULO 140. Iniciativa legislativa.*** *Pueden presentar proyectos de ley:*

*1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.*

1. **IMPACTO FISCAL**

Sobre el impacto fiscal de los proyectos de ley, indica la Ley 819 de 2003 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, en su artículo séptimo, que *“el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”*, por lo que, en cumplimiento de dicho requisito, se considera que el presente proyecto no genera ningún tipo de impacto fiscal.

Con la creación de la estampilla se buscan ingresar más fondos al ICBF, por lo que, lejos de aumentar los costos, se quieren dar unas medidas para financiar unas medidas concretas.

Adicionalmente, debe resaltarse que la Corte Constitucional en las sentencias C-502 de 2007 y C-490 de 2011 ha señalado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el desarrollo de las propuestas legislativas, ni es necesariamente un requisito de trámite para la aprobación de los proyectos, así como tampoco puede constituirse en una barrera para ejercer las funciones legislativas de los congresistas. En conclusión, la presente iniciativa no modifica de ninguna manera las finanzas públicas ni contraviene el marco fiscal de mediano plazo, sin embargo, en tanto su trámite se dará en las comisiones económicas, se solicitará concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1. **CONFLICTO DE INTERESES**

De acuerdo con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso- modificado por el artículo 3° 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 comento, modificado por el artículo 1° 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”.*

Con base en lo anterior y, de acuerdo al carácter abstracto e impersonal de la norma, 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 1° del artículo 286 ibídem: *“Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.*

Atentamente,

**ALIRIO URIBE MUÑOZ**

**Representante a la Cámara**

1. Procuraduría General de la Nación (2020) Vigilancia Superior a las defensorías de familia y a la garantía y restablecimiento efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el sistema de protección del estado. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ibídem. Pág. 96. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ibídem. Pág. 96. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ibídem. Pág. 97. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ibídem. Pág. 97. [↑](#footnote-ref-5)
6. Corte Constitucional. Sentencia T-502 de 2011. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ibidem. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ibidem. [↑](#footnote-ref-8)
9. Corte Constitucional. Sentencia T-572 de 2009. [↑](#footnote-ref-9)